

Sociaal en Cultureel Rapport 1998

Sociaal en Cultureel Rapport 1998

25 jaar sociale verandering

Sociaal en Cultureel Planbureau

III

Sociaal en Cultureel Rapport 1998

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek Den Haag

Sociaal

Sociaal en Cultureel Rapport / Sociaal en Cultureel Planbureau. -
1974 - ... - Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier
bedrijfsinformatie. ISSN 0922-8772

Verschijnt tweejaarlijks - Met lit. opg., reg., ill., tab.

ISBN 90-5749-114-1

SISO 497 UDC 351.83/.85 (492) NUGI 661

Trefw.: Nederland: cultuurbeleid / Nederland: sociaal beleid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijswijk, september 1998

ISBN 90-5749-114-1

Dit Rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Sociaal en Cultureel Rapport 1998

Als bedoeld in K.B. no. 175 artikel 9 d.d. 30 maart 1973

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a. wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b. bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoeleinden, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c. informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het bureau verricht zijn taak in bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het bureau te voeren beleid.

Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Lijst van afkortingen van enquêtes met hun herkomst

AVO	=	Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (SCP)
BEW	=	Bestrijding excessieve werkloosheid (SCP)
CV	=	Culturele veranderingen in Nederland (SCP)
DLO	=	Doorlopend leefsituatieonderzoek (CBS)
EBB	=	Enquête beroepsbevolking (CBS)
ERV	=	Enquête rechtsbescherming en veiligheid (CBS)
GE	=	Gezondheidsenquête (CBS)
GEKS	=	Gegevensbestand kwartaire sector (SCP)
GMP	=	Geomarktprofiel (Geo-Marktprofiel)
LSO	=	Leefsituatieonderzoek (CBS)
LWW	=	Leefsituatie werkenden, werklozen en arbeidsongeschikten (SCP)
KNO	=	Nationaal kiezersonderzoek (SKON)
OII	=	Onderzoek naar ouderen in instellingen (SCP)
PMB	=	Politiemonitor bevolking (BiZa/Justitie)
PolS	=	Permanent onderzoek naar de leefsituatie (CBS)
SPVA	=	Sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen (ISEO)
TBO	=	Tijdsbestedingsonderzoek (SCP)
VOCL	=	Voortgezet onderwijs cohort leerlingen (CBS)
WBO	=	Woningbehoeftenonderzoek (CBS)
WMD	=	Woonmilieudatabank (RPD)

Verklaring der tekens

.	=	gegevens ontbreken
*	=	voorlopig cijfer
x	=	geheim
-	=	nihil
0 (0,0)	=	het getal is kleiner dan de helft van de gekozen eenheid
niets (blank)	=	een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
<	=	minder dan respectievelijk kleiner dan
>	=	meer dan respectievelijk groter dan
≤	=	minder dan respectievelijk kleiner dan of gelijk aan
≥	=	meer dan respectievelijk groter dan of gelijk aan
1997-1998	=	1995 tot en met 1996
1997/1998	=	het gemiddelde over de jaren 1995 en 1996
1997/98	=	oogstjaar, boekjaar, schooljaar, enzovoort beginnend in 1995 en eindigend in 1996

Ingeval van afronding kan het voorkomen dat de totale niet geheel overeenstemmen met de som der opgetelde getallen.

Voorwoord	1
1 Algemene beschouwing en samenvatting	3
1.1 Algemene beschouwing	3
1.2 Samenvatting	15
2 Technologische ontwikkelingen	57
2.1 Inleiding	57
2.2 De opkomst van een nieuwe wereld in de twintigste eeuw	57
2.3 De structuur van technologische ontwikkeling	59
2.4 Ontwikkeling van sleuteltechnologieën	60
2.5 De doorwerking van sleuteltechnologieën in enkele sectoren	67
2.6 Slotbeschouwing	71
Literatuur	72
3 Demografische ontwikkelingen	73
3.1 Inleiding	73
3.2 Bevolking, bevolkingsgroei, bevolkingssamenstelling	73
3.3 Huishoudensvorming en huishoudensontbinding	78
3.4 Samenvatting en conclusie: diversiteit en keuzebiografieën	83
Literatuur	85
Bijlage	87
4 Economie en verzorgingsstaat	91
4.1 Inleiding	91
4.2 Opkomst en expansie van de verzorgingsstaat tot 1973	91
4.3 De ontwikkeling van de welvaart 1970-1995	93
4.4 Economische stagnatie en herstel	98
4.5 De verdeling van de welvaart	104
4.6 Het draagvlak van de verzorgingsstaat	111
4.7 Tot besluit	115
Noten	117
Literatuur	119
5 Waarden en normen in de samenleving	123
5.1 Inleiding	123
5.2 Enige aspecten van de culturele context	125
5.3 Waarden rond de sociale politiek en sociaal beleid	130
5.4 Waarden rond de primaire leefsfeer, secularisering	138
5.5 Troonredes nader beschouwd	143
5.6 Slotbeschouwing	151
Noten	154
Literatuur	157
6 Politieke verscheidenheid	159
6.1 Inleiding	159
6.2 Partijen, verkiezingen en partijvoorkeuren	160
6.3 Partijpolitieke tegenstellingen: depolarisatie, fragmentatie of herordening?	167
6.4 Slotbeschouwing	178
Noten	180
Literatuur	183
Bijlage	185

7	Openbaar bestuur	189
7.1	Inleiding	189
7.2	Veranderingen in het politiek-bestuurlijke klimaat	189
7.3	Ruimtelijke veranderingen en de schaal van het openbaar bestuur	192
7.4	Democratisering en decentralisatie	198
7.5	Doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar bestuur	204
7.6	Slotbeschouwing: trends en toekomstverwachtingen	207
	Literatuur	209
8	Emancipatie	213
8.1	Inleiding	213
8.2	Gelijke rechten	213
8.3	Beeldvorming over vrouwen, mannen en emancipatie	215
8.4	Verbetering van de positie van vrouwen	217
8.5	Op weg naar een geëmancipeerde samenleving?	230
	Noten	231
	Literatuur	232
9	Naar een multi-etnische samenleving	235
9.1	Inleiding en begripsbepaling	235
9.2	Vestigingsgeschiedenis en aantallen	237
9.3	Demografische structuur	242
9.4	Sociale positie	245
9.5	De multiculturele samenleving	262
9.6	Concluderende beschouwing: dwars door nota's en adviezen	267
	Literatuur	272
10	Gezondheid en zorg	277
10.1	Inleiding	277
10.2	De gezondheidstoestand	277
10.3	Trends in de determinanten van ziekten	293
10.4	Ontwikkelingen in de zorgverlening	296
10.5	De emancipatie van de patiënt	319
10.6	Trends in overheidsbeleid met betrekking tot de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening	322
10.7	Actuele vraagstukken: de agenda van de toekomst	330
	Noot	342
	Literatuur	342
11	Arbeid	351
11.1	Inleiding	351
11.2	Een kwart eeuw veranderingen op de arbeidsmarkt	351
11.3	Opvattingen over beleid	385
11.4	Een kwart eeuw arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid	387
11.5	Uitdagingen en dilemma's voor de toekomst	397
	Noten	412
	Literatuur	413
	Bijlage	417

12	Sociale zekerheid	421
12.1	Inleiding	421
12.2	Een kwart eeuw sociaal zekerheidsbeleid	421
12.3	Verwezenlijking van de doelen van het sociaal zekerheidsbeleid	443
12.4	Veranderingen in de maatschappelijke positie van uitkeringsgerechtigden	462
12.5	Slotbeschouwing	479
	Noten	486
	Literatuur	495
	Bijlage	499
13	Wonen	501
13.1	Inleiding	501
13.2	Aanloop: 1945-1970	501
13.3	Maatschappelijke ontwikkelingen en wonen	503
13.4	Van merit naar markt: 25 jaar beleid	503
13.5	Toekomstverkenning: maatschappelijke ontwikkelingen en de woningmarkt	538
13.6	Dilemma's in de volkshuisvesting	545
	Noten	554
	Literatuur	555
14	Onderwijs	559
14.1	Inleiding	559
14.2	Vijfentwintig jaar initieel onderwijs(beleid): een terugblik	559
14.3	Van permanente educatie naar 'een leven lang leren'	592
14.4	Nabeschouwing: vragen, dilemma's en vooruitzichten	602
	Noten	613
	Literatuur	615
	Bijlage	620
15	Justitie en strafrechtspleging	621
15.1	Inleiding	621
15.2	Criminaliteitsontwikkelingen in de afgelopen 25 jaar	621
15.3	Achtergronden	628
15.4	Aandacht voor criminaliteit en straf van publiek, politiek en beleid	635
15.5	Ontwikkelingen in de civiele en administratieve rechtspleging	652
15.6	Actuele problemen en verwachtingen voor de komende jaren	661
	Noten	671
	Literatuur	674
	Bijlage	679
16	Vrije tijd, media en cultuur	683
16.1	Inleiding	683
16.2	De begrenzing van de vrije tijd	687
16.3	De besteding van de vrije tijd	697
16.4	Besluit	721
	Noten	730
	Literatuur	732

17	Participatie	737
17.1	Inleiding	737
17.2	Vijfentwintig jaar participatie	737
17.3	Maatschappelijk middenveld en verenigingsleven	755
17.4	Slotbeschouwing	770
	Noten	773
	Literatuur	777
	Trefwoordenregister	779

Dit is het dertiende Sociaal en Cultureel Rapport (SCR), maar de toevalligheid van het ongeluksgetal is hier niet de kortst mogelijke samenvatting van de boodschap van het rapport. Bij alle problemen die er zijn op het brede gebied van het welzijn van de Nederlandse bevolking en bij alle besef van de hardnekkigheid van het ongeluk dat het leven van nog altijd te veel mensen tekent, laat dit SCR toch juist ook op voor het welzijn van de bevolking zo belangrijke gebieden als werk, inkomen, onderwijs en huisvesting veel positieve ontwikkelingen zien. Veel lijnen die jarenlang neergang of stagnatie representeerden, zijn in de laatste jaren weer omhooggegaan. Of het huidige optimisme maatschappelijk ook op langere termijn gerechtvaardigd is, kan in dit SCR nog niet vastgesteld worden. Het eerste SCR van het nieuwe millennium, dat in september 2000 verschijnt, zal daar beter uitsluitsel over kunnen bieden.

Met dit laatste SCR van deze eeuw memoreert het Sociaal en Cultureel Planbureau ook een bijzonder moment in de eigen geschiedenis. 25 jaar geleden, in 1973, besloot het kabinet-Den Uyl tot de oprichting van het SCP, dat op 1 januari 1974 zijn werkzaamheden begon en nog in datzelfde jaar met, zoals directeur dr. A.J.M. van Tienen het noemde, 'een eerste proeve' kwam. Het *Sociaal en Cultureel Rapport 1974* telde net 240 pagina's, maar naar de inhoud en de opzet is het maatgevend gebleven voor de rapporten die sindsdien in een tweejaarlijkse cyclus en met voortdurende toename in omvang zijn verschenen. In ieder SCR wordt ruim aandacht gegeven aan een aantal vaste sectoren van sociaal en cultureel welzijn: gezondheid, zorg, welzijn, arbeid, sociale zekerheid, wonen, onderwijs, vrije tijd, media, cultuur, justitie. Daarnaast zijn intersectorale thema's als de mate van maatschappelijke en politieke participatie van de Nederlandse bevolking, de vestiging van allochtonen, de problematiek van de grote steden, de emancipatie van de vrouw en de veranderende opvattingen van de bevolking onderwerp van rapportage en reflectie geweest.

Ieder SCR kan gezien worden als een nieuwe wervel aan de ruggengraat van inmiddels 25 jaar systematische verzameling van gegevens over het sociale en culturele welzijn van de Nederlandse bevolking en het ter bevordering daarvan gevoerde beleid. De continuïteit en de systematiek in de verzameling en de verslaglegging van de gegevens is internationaal uniek gebleven en heeft de rapportage ook in toenemende mate diepte en overtuigingskracht gegeven. In de momentopnamen worden de ontwikkelingen zichtbaar, soms als geleidelijke trend, soms ook als een landschap vol pieken en dalen. Politieke beslissingen, economische veranderingen en sociale gebeurtenissen leiden soms tot breuken in wat eerst een geleidelijke ontwikkeling leek, maar kunnen evengoed, zij het minder gemakkelijk zichtbaar, de schokken zodanig opvangen dat er in cijfers en grafieken op het eerste gezicht nauwelijks van een verandering sprake lijkt. De arrangementen van de verzorgingsstaat zijn natuurlijk ook bij uitstek bedoeld geweest als economische, politieke en sociale schokbrekers.

Het *Sociaal en Cultureel Rapport 1998* heeft als jubileumrapport van het nu 25 jaar bestaande SCP een bijzonder karakter gekregen. Het is enerzijds, zoals zijn voorgangers, een nieuwe wervel aan de ruggengraat, maar anderzijds kijkt het ook langs de gehele ruggengraat terug op een periode van 25 jaar. Het laatste kwart van deze eeuw is in alle opzichten een fascinerende periode, waarin Nederland er drie miljoen inwoners bij kreeg, het aantal huishoudens met 70% toenam, de komst van etnische minderheden vooral de grote steden een ander aanzien gaf, de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidscijfers tot grote hoogte stegen (om gelukkig nu snel te dalen), de woningnood kwantitatief bijna verdween, de drugsproblematiek het gezicht van de criminaliteit ging bepalen en

de informatietechnologie haar snelle doorbraak naar het dagelijks leven maakte. In de inleidende algemene beschouwingen van het SCR 1998 wordt de achtergrond geschilderd waartegen de ontwikkelingen in de verschillende sectoren van het sociaal en cultureel welzijn reliëf krijgen. Het beginpunt ligt steeds rond 1970, als de politiek zich opmaakt voor de voltooiing van de dan van middel tot doel geworden verzorgingsstaat in een land met vrijwel volledige werkgelegenheid, dat de traditionele sociale problemen definitief achter zich leek te kunnen laten. De sectorhoofdstukken laten zien hoe in de jaren daarna dit een illusie is gebleken en tonen de moeizaamheid van het proces van het politiek en beleidsmatig vinden van adequate antwoorden op de vele oude en nieuwe problemen die zich aandienen.

Juist omdat het de maatschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen op politiek en beleidsmatig terrein in samenhang laat zien in een per sector overzichtelijk kader, heeft het SCR 1998 meer nog dan zijn voorgangers het karakter gekregen van een compendium. De balans, heel voorlopig uiteraard nog, van het laatste kwart van deze eeuw wordt opgemaakt in het eerste hoofdstuk, dat ook een samenvattend overzicht van de belangrijkste gegevens en conclusies uit de sectorhoofdstukken bevat. We realiseren ons dat de beschrijving per sector, hoe compact op zichzelf ook, uiteindelijk heeft geleid tot een SCR van een bijna encyclopedische omvang. Ieder hoofdstuk is echter een monografie op zich en kan ook onafhankelijk van de andere hoofdstukken gelezen worden.

Het Sociaal en Cultureel Rapport is een product van het Planbureau als geheel. Er is ook niet één auteur van het geheel of per hoofdstuk, het is een gezamenlijk werkstuk. Het bijzondere en omvattende karakter van dit Sociaal en Cultureel Rapport maakte het nodig in enkele gevallen een beroep te doen op externe deskundigen. Hoofdstuk 2, Technologische ontwikkelingen, werd geschreven door dr. Johan Schot van de Universiteit Twente (vakgroep Filosofie van wetenschap en techniek) en drs. Christiaan Holland van het bureau voor onderzoek en advies Dialogic in Utrecht. Hoofdstuk 4, Economie en verzorgingsstaat, werd met uitzondering van de paragrafen 4.3. en 4.5 geschreven door dr. Geert de Vries van het sociaal-wetenschappelijk onderzoeksbureau Diopter in Amsterdam. Het SCP is hun zeer erkentelijk voor hun bijdragen aan het SCR 1998.

Als directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft prof. drs. A.J. van der Staay in de periode tussen 1978 en 1998 de verantwoordelijkheid gedragen voor tien edities van het Sociaal en Cultureel Rapport. De voorbereidingen voor het SCR 1998 hebben nog voor een belangrijk deel plaatsgevonden in de maanden voor zijn pensionering. Het is mede dankzij hem dat de documentatie van '25 jaar sociale verandering' met dit jubileum-SCR kan worden voltooid.

Prof. dr. Paul Schnabel
(directeur Sociaal en Cultureel Planbureau)

Rijswijk, augustus 1998

- § 1.1 Algemene beschouwing Iemand die vanuit het jaar 1970 naar onze huidige samenleving was gekatapulteerd, zou zich onmiddellijk na landing verbazen over de grote aantallen langzaam rijdende, stationair draaiende en geparkeerde auto's. En dat terwijl hij dacht een en ander gewend te zijn op het gebied van files en parkeerproblemen.
- 1.1.1 *De tijdreiziger* Bij een bezoek aan de grote stad zou hem wellicht de kosmopolitische bontheid van het straatbeeld hebben getroffen. In bedrijfsgebouwen en kantoren zouden hem de vele schrijfmachines met beeldschermen zijn opgevallen. Was hij in zijn eigen tijd een insider geweest op het gebied van de automatisering, dan nog zouden hem de enorme verbreiding van deze kleine, maar uiterst krachtige computers en de veelheid van hun toepassingen als science fiction zijn voorgekomen. Bij een imaginair wisselkantoor had hij voor zijn gulden uit 1970 het drievoudige bedrag gekregen, maar hij zou zich slechts korte tijd rijk hebben gewaand. Aan al de uiterlijke noviteiten zou hij overigens snel gewend zijn. Zou deze tijdreiziger zijn rol van toerist verruilen voor die van een meer duurzame deelnemer aan het maatschappelijk leven, dan zouden hem grotere, maar wellicht toch geen onoverkomelijke, gewenningsproblemen te wachten staan.
- 1.1.2 *Individualisering* De grote sociaal-culturele trends van onze tijd zijn in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994 (SCR)* ook al aan de orde geweest. De keuze viel toen op het begrip 'individualisering' als de meest kernachtige karakterisering van de maatschappelijke dynamiek. Er is geen reden daar thans van af te wijken. Individualisering heeft in de sociaal-wetenschappelijke literatuur en het daaraan gelieerde spraakgebruik een menigte aan betekenissen. Zelfs binnen dit rapport wordt de term gebruikt voor nogal diverse ontwikkelingen op verschillende terreinen des levens. Dat is bij het gebruik van een dergelijk abstract begrip bijna onvermijdelijk en zelfs wenselijk, zolang de verwantschap tussen de ontwikkelingen maar duidelijk is. In zeer algemene zin staat individualisering voor een groeiende autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving. Dat proces treedt op in relatie tot de verbanden waarvan het individu deel uitmaakt en tot de morele orde waarin het individu, via die verbanden, is ingebed. Met nadruk is in deze definitie sprake van een geclausuleerde autonomie. Naarmate een individu voor zijn behoeftebevrediging minder is aangewezen op de kleine gemeenschap waarin hij opgroeit, raakt hij meer afhankelijk van verbanden van een hoger schaalniveau. Moderne mensen zijn niet afhankelijk van familie maar van 'infrastructuur'. Deze ontwikkelingen van individualisering en sociale schaalvergroting beslaan eeuwen van de Westerse geschiedenis en zij zijn door de geestelijke vaders van de sociologie aan de hand van diverse begrippenkaders uiteengezet. De beperkte periode waarover dit rapport verslag doet, kenmerkt zich niet meer zozeer door de erosie van verwantschapsnetwerken en dorpsgemeenschappen die al in de vorige eeuw gaande was, als wel door de penetratie van de individualisering in het laatste en sterkste bastion van de traditionele samenleving, te weten het gezin.
- 1.1.3 *Individualisering en gezinsvorming* Was de tijdreiziger uit de aanhef van dit hoofdstuk een 24-jarige vrouw, dan was er een kans van bijna een op twee dat deze vrouw echtgenote, moeder en fulltime huisvrouw zou zijn geweest. Zij zou in dat geval onder haar leeftijds-genotes uit het huidige tijdperk weinig lotgenotes hebben ontmoet. Het is in het Nederland van 1998 uitzonderlijk om zo jong al kinderen te nemen en zelfs als dat gebeurt, heeft dat meestal niet tot consequentie dat de moeder zich van de arbeidsmarkt terugtrekt.
- Het kerngezin, bestaande uit een door huwelijk verbonden paar met kinderen, is niet meer de dwingende constructie van weleer. Er zijn veel mensen die thans

afzien van een huwelijk of van kinderen of van beide en zij worden in het algemeen niet meer deviant of beklagenswaardig gevonden. De opvatting dat ongehuwde mensen ongelukkiger zijn dan gehuwden, wordt blijkens hoofdstuk 5 van dit rapport (Waarden en normen in de samenleving) door nog slechts 14% van de bevolking onderschreven in plaats van door 60% zoals in 1965. Dat houdt aan de andere kant niet in dat het gezin van man, vrouw en kinderen een willekeurige optie is geworden te midden van een aantal mogelijkheden. Als streefdoel staat een dergelijk gezin nog hoog genoteerd en als feitelijk perspectief is het nog dominant. De individualisering vindt een natuurlijke grens in het feit dat bijna iedereen zijn volwassen bestaan wil delen met een partner. Het vroegere automatisme van de gezinsvorming heeft echter plaats gemaakt voor een keten van afwegingen waarvan de uitkomst geruime tijd onzeker blijft. De aanloop tot een vaste tweerelatie wordt langer, de formele bezegeling daarvan door een huwelijk blijft vaker achterwege en het ouderschap wordt steeds later gevestigd of blijft definitief uit. De gemiddelde leeftijd van de moeder bij de geboorte van het eerste kind steeg van 24,3 jaar in 1970 naar 28,9 jaar in 1996. Definitieve kinderloosheid is minder uitzonderlijk aan het worden. Van de in 1950 geboren vrouwen is 17% kinderloos gebleven, maar voor de vrouwen die thans de vruchtbare leeftijd bereiken verwacht het CBS dat een kwart geen kinderen zal krijgen. Het dwingende culturele patroon wordt tot individuele optie.

Naast dit alles is de kans op verbreking van huwelijken of ongehuwde-samenwonningsrelaties aanzienlijk toegenomen, welk feit overigens gedeeltelijk wordt verheld doordat de verbreking van niet-huwelijkse relaties buiten de statistiek blijft. De verbintenis duurt zo lang hij voldoening schenkt aan beide partijen. Deze voldoening is in belangrijke mate afhankelijk geworden van de ruimte die de betrokkenen in de relatie menen te hebben voor hun persoonlijke ontplooiing. Ook in de voortzetting van de relatie is het optionele element dus sterker geworden.

De individualisering heeft een toenemend aantal huishoudensvormen ten gevolge gehad. De traditionele stadia van huishoudensvorming die enkele tientallen jaren geleden nog door bijna alle mensen in een vaste volgorde werden doorlopen, hebben plaatsgemaakt voor meer gevarieerde trajecten, die samenhangen met individuele preferenties, zij het dat niet alle individuen hun eigen preferenties in alle gebeurtenissen weerspiegeld zien. Het meest opvallende resultaat van de individualisering, overigens in combinatie met de vergrijzing, is de toename van de 'alleenstand'. In 1970 was 17% van alle huishoudens een eenpersoonshuishouden; dat aandeel is thans verdubbeld. Het zal nog verder stijgen.

- 1.1.4 *Individualisering en emancipatie* Een andere spectaculaire wending die in de voorbije decennia is opgetreden, is een doorbraak in de emancipatie van de vrouw. In het begin van de jaren zeventig behoorde slechts 30% van alle vrouwen tot de beroepsbevolking, en van de vrouwen met gezinsverantwoordelijkheid was dat aandeel nog beduidend kleiner. Van de moeders met jonge kinderen had 10% een baan. Deze situatie beantwoordde aan een gezinspatroon waarin de man kostwinner was en de vrouw was vastgelegd op de zorg voor huishouding en kinderen. In die zin hadden vrouwen een afgeleide sociale positie en een indirecte toegang tot de samenleving. De rolverdeling tussen man en vrouw werd ondersteund door fiscale en sociale-zekerheidsarrangementen en door stereotypen aangaande de natuurlijke eigenschappen van beide geslachten. De uitgesproken rolverdeling tussen de geslachten botste ook toen al op het ideaal van de individuele ontplooiing. Ook in 1970 was 22% van de bevolking het niet meer eens met de stelling dat de vrouw geschikter was voor het opvoeden

van kinderen dan de man. Dat percentage is inmiddels echter gestegen naar 65. De wettelijke ongelijkheid van mannen en vrouwen is vrijwel opgeheven en van vrouwen wordt verwacht dat zij aan het arbeidsproces deelnemen. De hoofddoelstelling van het emancipatiebeleid is "een maatschappij waarin iedereen ongeacht sekse of burgerlijke staat de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden kunnen realiseren." De individuele toegang van vrouwen tot de maatschappij is sinds de jaren zeventig in belangrijke mate verwerkelijkt. Dit mag blijken uit het feit dat de meest door de traditionele vrouwenrol beperkte categorie, te weten de moeders van jonge kinderen, op het ogenblik voor meer dan de helft een baan heeft. Het rolonderscheid tussen mannen en vrouwen in het gezin is daarmee minder scherp geworden, maar niet verdwenen. Terwijl mannen gewoonlijk een volledige baan hebben, zijn vrouwen grotendeel werkzaam in deeltijdbanen met geringere carrièreperspectieven. Het kostwinnersgezin wordt weliswaar verdrongen door het tweeverdienersgezin, maar dat laatste gezin kent in feite anderhalve verdiener.

De massale entree van vrouwen in de betaalde arbeid heeft geen daarmee corresponderende intocht van mannen in het huishouden opgeroepen. De rollen van mannen en vrouwen vertonen meer overlap, maar zijn nog niet parallel geschakeld. De individualisering ondervindt hier praktische en psychologische belemmeringen, waarvan in het *SCR 1994* wordt gezegd dat zij de rolsymmetrie nog langdurig in de weg zullen staan. Deze conclusie heeft haar geldigheid niet verloren, maar wel kan thans worden vastgesteld dat de ontwikkeling sindsdien sneller verloopt dan voorzien. In de schepping van maatschappelijke voorwaarden voor een toenemende rolsymmetrie is in de jaren negentig onmiskenbaar een tempoverhoging opgetreden.

De aloude stereotypen omtrent het mannelijke en het vrouwelijke zijn in diskrediet geraakt en leiden wellicht nog een levendig, maar wel steeds meer ondergronds bestaan. Zij zijn dan ook object van een beleid dat zich keert tegen het impliciete onderscheid naar sekse dat naar veler opvatting nog verankerd is in onze maatschappelijke orde.

Bij de anderhalfverdieners blijft het trouwens woekeren met de tijd. De oproep tot onthaasting is aan hen niet besteed. De uitbreiding van voorzieningen waarop deze toenemende categorie van de bevolking is aangewezen, dient niet eens zozeer de emancipatie van de vrouw, als wel de kwaliteit van het gezinsleven.

1.1.5 Individualisering, normvervaging en cohesieverlies

De aan hun geestelijk leiders en hun potten kijkende omgeving ontsnapte individuen hebben zich met de individualisering ook een grotere mate van normatieve autonomie verworven. De 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. In dat verband wordt nogal eens geroepen om herstel van de sociale cohesie, die in de modernisering verloren is gegaan. De binding van het individu aan de samenleving en haar subsystemen zou hersteld moeten worden en in de opvoeding, in het gezin en op school zou de moraal terug dienen te keren.

De verzuilde samenleving van weleer voorzag in een dubbele saamhorigheid. Individuen voelden zich gebonden aan hun zuil, en op hoger niveau waren de zuilen op elkaar betrokken via hun voormannen. Deze getrapte sociale cohesie heeft veel aan kracht ingeboet. Door de secularisatie zagen de zuilen een groot deel van hun aanhang verdwijnen (zie hoofdstuk 5, Waarden en normen in de samenleving) en daarmee verloren de leiders hun opwaartse mandaat. De expanderende overheid schiep een verzorgingsstaat, waardoor de zuilen ook hun neerwaartse mandaat gedeeltelijk kwijtraakten. De latere proliferatie van het

marktbeginnel droeg daaraan bij. Het onderwijs en de ether vormen de laatste zwaar onder vuur liggende, overblijfsels van het systeem.

In een sterk geëvolueerde verzorgingsmaatschappij zijn individuen voor hun bestaan niet meer afhankelijk van hun directe omgeving. Dat heeft tot gevolg dat het onderhouden van banden met familie, de buurt, levensbeschouwelijke organisaties, en verenigingen een optie wordt in plaats van een noodzaak. De cohesie op het microniveau zou idealiter plaats moeten maken voor cohesie op het macroniveau en dat gebeurt ook (de verzorgingsstaat is de uitdrukking daarvan), maar in de sfeer van individuele gevoelens vindt dat proces niet zijn weerslag. De collectief georganiseerde solidariteit op het macroniveau kan geen sterke morele binding oproepen.

Het autonoom geworden individu is daarmee niet gewetenloos of incapabel tot solidariteit met anderen (zie hoofdstuk 17, Participatie, dat handelt over het lidmaatschap van ideële organisaties). Deze solidariteit is echter optioneel geworden en kan naar gelang de voorkeur van het individu tot investeringen in uiteenlopende en wisselende richtingen leiden. Alleen het eigen gezin kan nog aanspraak maken op vanzelfsprekende loyaliteit. Het gezin heeft als huishoudensvorm echter niet meer de reikwijdte en de stabiliteit van weleer. De stichting van een gezin is zelf tot optie geworden en ook de voortzetting van het eenmaal gestichte gezin heeft aan evidentie ingeboet.

De sterk verminderende noodzaak van sociale cohesie heeft de mensen een grotere vrijheid gegeven in de eigen lotsbestemming. Het is niet ondenkbaar dat deze vrijheid een hedonistische oriëntatie bevordert. Dat hoeft uiteraard niet te leiden tot asociaal gedrag. Het is echter evenmin ondenkbaar dat hedonistische ouders weinig weerstand bieden aan de gerechtvaardigde en ongerechtvaardigde verlangens van hun kinderen en dat zij in de veelgeroemde onderhandelings-huishouding verzuimen om partij te geven. De repercussielootheid van de verzorgingsstaat zou op deze manier zijn pendant vinden in het repercussie-arme gezin. De veronderstelling dat in een dergelijke situatie meer burgers worden afgeleverd met een lage frustratietolerantie, is misschien ook niet te gewaagd.

1.1.6 Ongelijkheid en informalisering

In de periode die aanving in de tweede helft van de jaren zestig en haar einde vond in het begin van de jaren tachtig, verminderde in Nederland de ongelijkheid. De maatschappelijke achterhoede ondervond een relatieve inkomensverbetering en de middenklasse breidde zich sterk uit. Het onderwijs speelde daarin een sleutelrol. Volgens de civilisatiethoeticus Cas Wouters is deze nivellering verantwoordelijk voor de informalisering van de cultuur die in dezelfde periode waarneembaar werd. De gedragscodes van de oude economische en bestuurlijke elites werden verworpen als ondemocratisch en stijf, en het woord 'elitair' kreeg dan ook een pejoratieve betekenis. Kleding, omgangsvormen en taalgebruik reflecteerden het nieuwe gelijkheidsideaal. De stropdas werd afgelegd, de u-vorm maakte plaats voor de jij-vorm en het grootstedelijk plat werd *salonfähig*. Maatschappelijke bewustwording en solidariteit met achterstandsgroepen namen in de ideologie een belangrijke plaats in. Aan individueel succes kwam een luchtje te zitten. In een alternatieve stroming traden ideeën uit de humanistische psychologie naar voren. Daarin stond niet zozeer de maatschappelijke, als wel de persoonlijke bewustwording centraal. Maar ook deze stroming riep bepaald niet op tot het najagen van maatschappelijk succes. Contact met het eigen gevoel, zelfverwerkelijking en persoonlijke groei waren belangrijker dan hiërarchische positie. Een persoonlijk gekleurd 'authentiek' optreden en een door gevoelens gedragen communicatie met de medemens verloren hun vroegere onbetamelijkheid.

In de economische crisis die het einde van de jaren zeventig markeert, komt een tegenkracht los. Emancipatiebewegingen en maatschappelijke solidariteit bieden geen bescherming tegen de dreigende teloorgang van welvaart: integendeel, zij worden daarvoor medeverantwoordelijk gehouden. Soelaas moet komen van het veel gesmade bedrijfsleven. Succesvolle ondernemers en managers bieden een rolmodel. Nieuwe disciplinerende krachten maken zich kenbaar. De prestatiemoraal wint aan belang, een correcte, rolconforme presentatie wordt weer *bon ton*, *corporate identity* dient zich aan als alternatief voor solidariteit met de maatschappelijke onderkant. Persoonlijk succes mag weer worden uitgedragen; voor daarbij passende rituelen en symbolen wordt soms teruggегреpen op de jaren van voor de grote gelijkheid. Het is een stroming die nog steeds voortduurt.

Het materiaal van dit rapport bevat voldoende materiaal om deze, aan Wouters ontleende cultuursociologische schets te ondersteunen. Privatiseringen illustreren het vertrouwen in het bedrijfsleven, de overheid propageert de markt, stuurt op afstand en stelt zich bescheiden op. De enige uitzondering ligt in de rechtshandhaving, maar de overheid is hier vanouds opgezadeld met een monopolie en er is geen andere instantie die de sterk gegroeide criminaliteit een halt kan toeroepen. Een repressiever strafklimaat laat zich overigens goed plaatsen in een ideologie waarin de verantwoordelijkheid voor succes, en per implicatie voor falen, weer meer bij het individu wordt gelegd.

In het voortgezet onderwijs is de nadruk op meetbare prestaties toegenomen, en de binnenkort in dat verband verplichte openbare productiestatistieken zullen die nadruk versterken. Politieke partijen hebben zich, met de bevolking, naar het midden bewogen en adverteren minder met herverdeling van sociale goederen *tout court* en meer met de schepping van werkgelegenheid, die de nog-niet-actieven een weg naar boven moet bieden.

Cultuursociologische schetsen bestaan bij de gratie van weglatingen. Zij wekken al gauw de indruk dat de gehele bevolking van een land wordt opgenomen door de grote golven van de culturele conjunctuur. Veel mensen zullen echter moeite hebben hun persoonlijke geschiedenis in de grove contouren van de maatschappelijke ontwikkeling te herkennen. Politici zullen daarmee minder moeite hebben, maar zij zullen nogal eens geneigd zijn in verzet te komen tegen de impliciete aantijging van onstandvastigheid die de beschrijving van hun *Werdegang* bevat. Van meer belang is wellicht dat elke tijd zijn eigen culturele afzetting achterlaat die niet wordt weggespoeld door een nieuwe stroming. Zo is de informalisering uit de jaren zestig en zeventig geenszins ongedaan gemaakt, zoals Wouters in zijn boek zelf aangeeft. Het is onwaarschijnlijk dat de beleefdheidsvormen en de distantie van de jaren vijftig terugkeren.

Verdere informalisering is zelfs nadrukkelijk onderkenbaar in het gedemocratiseerde amusement dat de televisie biedt. Amusement en informatie worden zo veel mogelijk gemedieerd door gewone mensen met wie de kijker zich kan identificeren. Het studiopubliek, de commentaren van ooggetuigen en de ludieke presentatie moeten de aandacht van de goed opgeleide, 'mondige en kritische' medeburger gevangen houden. De informatie mag het vermaak vooral niet in de weg staan. Programma's over de natuur, het reizen in vreemde landen en de kunst van het zelf behangen worden omlijst met vertrouwde discoklanken. De informele verteltrant klinkt zelfs door in het weerbericht. De tijdreiziger uit 1970 die in het begin van deze paragraaf een rol vervulde, zou zich over het gebodene enigszins verbazen, en soms zou hij enige moeite hebben met de duiding. Zo zouden hem de erotische programma's in de late avonduren wellicht

voorkomen als een subversieve uiting van de *counter culture* uit zijn eigen dagen, in plaats van als gedemocratiseerde consumptieseks. En wat zou hij denken van een overheid die zich tot de weggebruikers richt in tienertaal: 'inhalen, bloedlink!'

1.1.7 De multi-etnische samenleving Het aantal leden van de groepen die thans worden aangeduid als 'etnische minderheden' is tussen 1971 en 1997 gegroeid van 200.000 naar ongeveer 1,5 miljoen. Het is dan ook geen wonder dat de betiteling van onze maatschappij als een 'multiculturele samenleving' in zwang is geraakt. In hoofdstuk 9 (Naar een multi-etnische samenleving) wordt deze term met opzet vermeden. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat de Nederlandse samenleving weliswaar in toenemende mate mensen van verschillende culturele origine herbergt, maar dat de seculiere, universalistische, individualistische, kortom Westerse, cultuur nauwelijks concurrentie ondervindt van andere stromingen. De redenering in het hoofdstuk is dat een werkelijk multiculturele samenleving een intrinsieke onmogelijkheid vertegenwoordigt. Cultuurgoederen zijn geen sociale goederen, die volgens een bepaalde verdeelsleutel aan de bevolking kunnen worden verstrekt. Het culturele systeem van een maatschappij vormt een hiërarchie, die zich niet leent tot toewijzingen en quota. Daarmee is niet gezegd dat mensen er geen recht op zouden hebben hun privé-leven, binnen wettelijke grenzen, naar hun eigen culturele voorkeur in te richten; evenmin dat zij de faciliteiten zouden moeten ontberen om aan dat recht een praktische inhoud te geven.

Uiteraard is met deze papieren logica het laatste woord niet gesproken. De geponeerde culturele hiërarchie die op een abstract niveau bestaat en die het openbare leven domineert, wordt vooral in het grensgebied tussen publiek en privaat domein nogal eens op de proef gesteld. Zo wordt de Nederlandse overheid bij tijd en wijle in verlegenheid gebracht door de uitleg die minderheidsgroepen geven aan het recht op de beleving van de eigen godsdienst. Hoofdstuk 9 bevat daarvan voorbeelden. De groei van een, vooralsnog kleine, islamitische onderwijszuil is niet strijdig met de Nederlandse rechtsorde en past zelfs voortreffelijk in de Nederlandse verzuilingstraditie, maar de annexatie van een stukje publieke sector door een religieuze orthodoxie wekt nochtans geen groot enthousiasme bij de meeste Nederlandse bestuurders. Aan de andere kant zullen de emancipatorische idealen die de overheid met betrekking tot vrouwen uitdraagt, niet altijd een warm onthaal vinden in de kring van sommige minderheidsgroepen. In dit soort waardenconflicten, die zich ook binnen de etnische gemeenschappen en, niet te vergeten, binnen het individu afspelen, openbaart zich een culturele verscheidenheid. Het nogal gemakkelijke gebruik van de term 'multiculturele samenleving' geeft het karakter van deze verscheidenheid echter niet adequaat weer.

Culturele diversiteit is slechts één van de gevolgen van de immigratie. Een ander, en voor de Nederlandse overheid meer aandacht vergend gevolg ligt in een nieuwe sociale segmentatie van de samenleving, die tot op zekere hoogte de etnische lijnen volgt. Het sinds de jaren tachtig gevoerde minderhedenbeleid, dat in belangrijke mate gericht was op het tegengaan van een dergelijke segmentatie, is slechts ten dele succesvol geweest. De drop-outs die de samenleving heden ten dage kent, zijn voor een niet onaanzienlijk deel afkomstig uit de minderheidsgroepen. Het zou overigens onrechtvaardig zijn het minderhedenbeleid daarvoor aansprakelijk te stellen, al was het alleen maar omdat een overheid de gevolgen van een grootschalige immigratie, zoals Nederland die de laatste decennia heeft meegemaakt, onmogelijk in de hand kan hebben. De integratie van immigranten is een generaties omspannend proces, zeker als deze

immigranten een, in termen van de nieuwe samenleving, ongunstige uitgangspositie bezitten. Ook al doordat deze immigratie nog steeds voortgang vindt, mag niet worden verwacht dat de symptomen van onderklassevorming binnen afzienbare termijn zijn overwonnen. Vooral de grootstedelijke samenleving wordt door deze problematiek getekend.

Bij dit alles mag niet de indruk ontstaan dat de etnisch gelaagde maatschappij in Nederland reeds een feit is. De etnische minderheden in Nederland zijn onder de drop-outs in het onderwijs en op de arbeidsmarkt sterk oververtegenwoordigd, maar zij vormen daaronder nog lang niet de meerderheid. Zij vormen ook geen homogene achterstandsgroep. Een snel groeiend aantal leden van minderheidsgroepen vindt zijn weg door het Nederlandse onderwijs, en maatschappelijk succes is geen uitzondering meer. Het etnische-ondernemerschap ontwikkelt, zich tamelijk voorspoedig. Het totale beeld van de minderheidsgroepen is er reeds een van grote diversiteit. Mede daardoor is de relatie tussen het minderhedenbeleid en de verschillende vormen van algemeen achterstandsbeleid een terugkerend onderwerp van discussie geworden, vooral op het lokale niveau.

Veel neteliger problemen zijn overigens gelegen in het asielbeleid. Een bevredigende oplossing daarvoor is, ook op Europees niveau, niet voorhanden. Ruimhartigheid en restrictiviteit wisselen elkaar af met de politieke conjunctuur en met de situatie in buurlanden. De internationale conventies waarop het beleid terugrijpt, zijn ontstaan in een wereld die aanmerkelijk verschilde van de wereld die wij thans kennen.

1.1.8 Openbaar bestuur Bram de Swaan introduceerde in 1979 in zijn inaugurele rede de begrippen 'bevelshuishouding' en 'onderhandelingshuishouding' om het moderniseringsproces te beschrijven. Dat begrippenpaar is tot op zekere hoogte bruikbaar om de bestuurlijke modernisering te kenschetsen. Het Nederlandse bestuur heeft lange tijd de bij de bevelshuishouding behorende gezagsstructuur gehad. Tot ver in de naoorlogse periode kon aan het woord 'overheid' nog een letterlijke betekenis worden toegekend: een gezag dat boven de individuele burgers was gesteld, maar waaraan diezelfde burgers via het kiesrecht deel hadden (tot 1970 zelfs gedwongen, vanwege de opkomstplicht bij verkiezingen). De afgelopen decennia zijn in de politiek en het openbaar bestuur de trekken van een onderhandelingshuishouding zichtbaar geworden. In tegenstelling tot een bevelshuishouding veronderstelt een onderhandelingshuishouding het bestaan van min of meer gelijkwaardige 'partners', die weliswaar gebonden zijn door een gemeenschappelijk belang, maar wier rechten en plichten onderwerp zijn van voortdurende discussie. Dit model tekent zich af in de relatie tussen overheid en burgers, maar vooral ook in de relatie tussen organisaties binnen het publieke domein.

De jaren zestig en zeventig staan bekend als de decennia van de democratisering en de politieke participatie. De inspraakprocedures die de burgers hieraan overhielden, betekenden - in elk geval op papier - dat de overheid een deel van haar mandaat opofferde om de burgers te committeren aan de besluitvorming. Met behoud van de participatiedemocratie slaat de overheid in de jaren tachtig en negentig andere wegen in. Haar optreden lijkt steeds meer uit te gaan van de veronderstelling dat zij een organisatie vormt te midden van andere gelijkwaardige organisaties. Zij presenteert zich op deze wijze aan de burgers en aan het bedrijfsleven, en de verschillende bestuurslagen binnen de overheid presenteren zich ook op die wijze aan elkaar.

Tussen overheden onderling, met name tussen rijksoverheid en gemeenten, is de gewoonte ontstaan om 'convenanten' af te sluiten, quasi-contracten waarin productieafspraken zijn vastgelegd. De sociale vernieuwing uit het begin van de jaren negentig veroorzaakte een hausse van deze convenanten. Een ander onderhandelingsveld werd geopend door de afstoting van taken door de overheid aan private ondernemingen, zonder dat zij nochtans de invulling van die taken geheel en al wilde overlaten aan het goeddunken van de ondernemers. Telecommunicatie en openbaar vervoer bieden daarvan voorbeelden. In de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening vervult de overheid vaak de rol van medeparticipant tussen projectontwikkelaars, bedrijven en corporaties. Andere overheidstaken zijn verlegd naar publieke instanties met een grote mate van operationele zelfstandigheid, en ook daarmee dienen onderhandelingen te worden gevoerd. Politiek en bestuur lijken te functioneren in een horizontaal vlak, waarbinnen rijksoverheid, gemeenten, verzelfstandigde bestuursorganen, bedrijven en de burgerij gelijkwaardige partners zijn. De ontwikkeling van een bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding wordt, voorzover die het persoonlijke domein van de burgers betreft, veelal als winst beschouwd. Op zijn minst is een terugkeer naar de patriarchale structuren van weleer niet voor de hand liggend. Het is de vraag of dat voor de verhouding tussen bestuurslagen ook geldt. De kern van de politiek-bestuurlijke bevelshuishouding is immers dat het uitgeoefende gezag is afgeleid van de door de burgers gevormde politieke gemeenschap. Een zekere verbrokkeling van dat gezag met de daaruit voortvloeiende onderhandelingen tussen partijen binnen het publieke domein, is onvermijdelijk en in elk geval van alle tijden. Een overheid die deze verbrokkeling actief bevordert, zou evenwel aan geloofwaardigheid kunnen inboeten. In de uitvoeringsfase van het beleid blijken eerder genomen besluiten vaak weer terug te geraken in het onderhandelingscircuit. Vooral in de besluitvorming over grote infrastructurele werken komt de overheid moeilijk tot een doortastend optreden.

Naast deze nieuwe onderhandelingscultuur dringt de rehabilitatie van de markt zich als verschijnsel op. Dit verschijnsel werd al genoemd in het verband van het neoliberale denken dat de sanering van de verzorgingsstaat in de jaren tachtig begeleidde. Het is opvallend hoezeer de overheid zich daarbij is gaan spiegelen aan het bedrijfsleven. Ministeries presenteren zichzelf als bedrijven die een product leveren aan burgers, die inmiddels tot klant zijn geëvolueerd. Functionarissen zijn managers geworden en de samenleving is hun 'bedrijfsomgeving'. Uiteraard gaat het hier slechts om een terminologie die, evenmin als het barricadenidoom uit een voorgaand tijdperk, de lading dekt. Weinig burgers, hoe mondig en kritisch dan ook, zullen de illusie koesteren dat zij als consument van overheidsdiensten gemakkelijk naar de concurrentie kunnen uitwijken. En een zelfstandig bestuursorgaan is nog wat anders dan een winst beogend bedrijf. Dat neemt niet weg dat een toenemend aantal publieke voorzieningen (voorbeelden werden reeds genoemd) wel degelijk verschoven is naar de grijze zone tussen sociaal beleid en commercieel beheer. Deze verschuiving heeft tot dusver een aantal bedrijven opgeleverd die een monopolie van de overheid hebben overgenomen. De overheid vertoeft met deze opvolgers continu aan de onderhandelingstafel. Op termijn zal blijken in welke mate de burger van de privatisering profiteert.

1.1.9 De verzorgingsstaat De ontwikkeling van de verzorgingsstaat van 1970 tot heden laat zich weer geven in de vorm van parabolen die hun buigpunt in de periode 1980-1984 hebben. In de grafieken van dit rapport komen dergelijke figuren herhaaldelijk voor, waarbij het specifieke verschijnsel bepaalt of de parabool culmineert in een top, dan wel zijn buigpunt vindt in de vorm van een dalbodemp. Ook de narratieve

gedeelten van deze historie staan in het teken van dergelijke curven. De jaren zeventig vormen in veel opzichten een voortzetting van de lijn uit de jaren zestig. De economie groeit weliswaar niet meer zo sterk als in het voorgaande decennium, maar de welvaart van de bevolking neemt door grote loonstijgingen nog steeds aanzienlijk toe en de verzorgingsstaat met zijn inkomensgaranties en zijn subsidies komt verder tot ontwikkeling. De oliecrisis van 1973 is een tegenvaller en wellicht een voorbode van latere economische kwetsuren, maar geen buigpunt. De progressieve en gematigd progressieve kabinetten die na de crisis aan het bewind zijn, werken verder aan de uitbouw van de verzorgingsstaat. De uitgavensprong die de *spending departments* in de jaren zeventig maken, is in het ruim anderhalve decennium daarna bij lange niet gehaald. Bij deze vaststelling is met de inflatie rekening gehouden. De werknemers betalen steeds hogere premies voor het duurder wordende stelsel van sociale zekerheid, maar zij worden daarvoor automatisch gecompenseerd. De prijs wordt uiteindelijk opgebracht door de bedrijven.

Veel beleidsinspanningen zijn gecentreerd rond inkomensgaranties en de herverdeling van sociale goederen. Dit is de periode waarin de nieuwe uitkeringen worden geschapen en uitkeringen, via de tussenschakel van het wettelijke minimumloon, aan de lonen worden gekoppeld. Werkloze schoolverlaters van 16 en 17 jaar krijgen een uitkering. Twee alleenstaanden die tot samenwoning besluiten, kunnen zich, met behulp van uitsluitend bijstand, een inkomen verwerven dat het modale loon te boven gaat. In de perceptie van het overgrote deel van de bevolking zijn de uitkeringen toereikend, hetgeen zelfs geldt voor degenen die van die uitkeringen afhankelijk zijn. Dit is ook de periode waarin inkomensafhankelijke huren worden vastgesteld, waarin een middenschool wordt geprojecteerd die voorziet in één schooltype dat de gehele onderbouw van het voortgezet onderwijs omvat, en waarin een psychotherapeutische behandeling declarabel is bij de sociale dienst. In het midden van de jaren zeventig rijst het besef dat de overheid te veel uitgeeft, maar de milde temporisering van de uitgavenstijging die het kabinet zichzelf oplegt, wordt niet gehaald. Bij de tweede oliecrisis in 1979 wordt het systeem pas echt op de proef gesteld. Een harde gulden, hoge loonkosten, dure energie en een internationale recessie doen een aanslag op de weerbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven. Industrieën sluiten en de economische groei zakt door het nulpunt heen. De overheid is niet in staat tot een alerte reactie. De politiek reageert stroef en talrijke nieuwe verzorgingsarrangementen zijn onderhevig aan een najffect. De werkloosheid stijgt in de jaren 1983-1984 naar een top. De aanspraken van de getroffen, die gedeeltelijk via de werkloosheidswetten, maar gedeeltelijk ook via de duurdere WAO worden gehonoreerd, zijn nooit in die mate voorzien. Deze aanspraken vloeien niet alleen voort uit de inzakkende vraag naar arbeid, maar komen ook voort uit factoren aan de aanbodzijde. De demografische samenstelling van de bevolking, de immigratie en de emancipatie van vrouwen zorgen voor grote groepen nieuwe gegadigden voor de schaarse banen. Bijdragen aan de sociale fondsen en de volksgezondheid, bijstandsuitkeringen en inkomensafhankelijke regelingen met een open einde, zoals de individuele huursubsidie, belasten de staatskas. De democratisering van het onderwijs is uiteraard ook niet kosteloos verlopen. Het financieringstekort loopt op en bereikt in 1982 zijn hoogste waarde van 9%, hetgeen bij de hoge stand van de rente een zware aanslag op de toekomstige budgets betekent.

Het jaar 1982 betekent ook een politiek keerpunt. Bij het Akkoord van Wassenaar verbinden de werknemers zich aan loonmatiging, terwijl de werkgevers in ruil daarvoor arbeidsduurverkorting en herverdeling van werk accepteren. De

regering krijgt gedaan dat de prijscompensatie in lopende CAO's wordt opgeschort en bezuinigt op haar eigen uitgaven door bevrozing van de salarissen van ambtenaren en trendvolgers en intrekking van steun aan noodlijdende bedrijven. School- en collegegelden stijgen, de individuele huursubsidie wordt verlaagd. In de sociale zekerheid wordt de automatische koppeling van de uitkeringen aan de lonen buiten werking gesteld, loongerelateerde uitkeringen worden op lagere percentages gesteld, de toetredingseisen tot de regelingen van de sociale zekerheid worden opgeschroefd en er wordt een snellere overgang van de werkloosheidsuitkeringen naar het sociaal minimum afgedwongen. Deze periode van bezuiniging en beheersing zal de rest van de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig beslaan en strekt zich uit over drie kabinetten.

In economisch opzicht is Nederland het dieptepunt thans lang gepasseerd. Met een onderbreking in de jaren 1992-1993, bevindt de economie zich in een stijgende lijn. Het nationaal inkomen per inwoner is sinds 1985 in reële termen met bijna een kwart toegenomen. De waarde van het gemiddelde huishoudensinkomen ligt weer op het niveau van 1979 en aangezien de huishoudens inmiddels kleiner zijn geworden, is de welvaart in feite gegroeid. Vermoedelijk is de situatie inmiddels nog gunstiger, omdat de meest recente jaren van hoogconjunctuur met hun sterke daling van de werkloosheid nog niet in de inkomenscijfers tot uiting komen. De succesvolle combinatie van loonmatiging en een gekortwiekte, maar niet in haar fundamenteën aangetaste, sociale zekerheid die het Nederlandse beleid over het afgelopen anderhalve decennium heeft gekenmerkt, heeft algemene bekendheid gekregen als het 'poldermodel'. In de jaren negentig is dat beleid overigens aangevuld met nieuwe elementen: fraudebestrijding, een nieuwe rol voor commerciële partijen in de uitvoering van een aantal sociale wetten en de schepping van additionele werkgelegenheid vooral in de quartaire sector.

Bij de gerechtvaardigde voldoening over de opgaande lijn mag niet uit het oog worden verloren dat het poldermodel economisch gesproken de wind mee heeft gehad en zich nog niet heeft hoeven te bewijzen in een volwassen economische crisis.

1.1.10 *Ongelijkheid en armoede* Voorts heeft het poldermodel niet alleen maar zegeningen gebracht, maar ook repercussies gehad. De uitkeringsontvangers zijn sinds 1985 in welstand achteropgeraakt bij de werkenden en de ongelijkheid in Nederland is toegenomen. In 1977 bedroeg de welstand (de naar huishoudenssamenstelling gecorrigeerde koopkracht) van de bevolking in uitkeringshuishoudens 92% van het gemiddelde van de totale bevolking; in 1995 was dit aandeel gezakt naar 79%. Daarentegen zag de bevolking in huishoudens met twee werkende partners haar welstand stijgen van 121% van het bevolkingsgemiddelde naar 125%. Beide onderscheiden bevolkingscategorieën namen tussen 1977 en 1995 sterk aan numeriek belang toe. Deze gecombineerde inkomensdivergentie tussen beide groepen en de toename van hun gewicht in de bevolking vormt een belangrijke verklaring voor de groeiende ongelijkheid in de samenleving. Daarnaast moet worden opgemerkt dat ook *binnen* de naar inkomensbron en huishoudenstype onderscheiden bevolkingscategorieën de ongelijkheid toenam.

De kloof tussen lonen en uitkeringen is in de periode 1985-1996 voortdurend gegroeid. Er zijn sociale en economische argumenten om deze ontwikkeling te stoppen. In de jaren negentig zijn vaste lasten een toenemend beslag gaan leggen op het budget van huishoudens met een laag inkomen, waardoor hun vrije bestedingsruimte is beperkt. Verder dreigt de verlaging van de kinderbijslag

voor nieuwe aanmelders de huishoudens met kinderen onder de lage inkomensgroepen dieper in de problemen te brengen. Ten slotte is het zeer de vraag of van een verdere bestaansversobering van uitkeringsontvangers nog een activerende impuls uitgaat. De minst kansrijken op de arbeidsmarkt zijn in de loop van de jaren in toenemende mate het beeld van de groep gaan bepalen. Er zijn overigens tekenen die erop wijzen dat uitkeringsontvangers sinds 1997 iets van hun achterstand inlopen. De koppeling tussen lonen en uitkeringen is de laatste jaren niet meer buiten werking gesteld en ramingen van het Centraal Planbureau wijzen in de richting van een positieverbetering van deze groepen. Voor de toekomst brengen mogelijk selectieve verhoging van kinderbijslag en individuele huursubsidie verder soelaas voor de laagste inkomensgroepen, naast fiscale tegemoetkomingen en een aan belang toenemend gemeentelijke armoedebeleid.

Het naoorlogse Nederland heeft zich in vergelijking met andere Westerse landen in de jaren zeventig doen kennen als een egalitaire samenleving met betrekkelijk zwakke sociale tegenstellingen en een nogal sterk ontwikkeld sociaal geweten. Wellicht door de verzuiling en de daarmee samenhangende politieke tradities is de verzorgingsstaat op incrementele wijze tot stand gebracht als een bouwwerk met continentaal-Europese en Scandinavische stijlkenmerken. Dit bouwwerk rust op een vrij solide sociaal fundament. Bevolking en politiek hebben zich door de jaren heen zozeer vereenzelvigd met de ideologie van verdelende rechtvaardigheid, dat wel gesproken wordt van de verzorgingsstaat als *civil religion*. De neoliberale *backlash* heeft echter ook in Nederland onmiskenbaar toegeslagen, zij het minder snel en minder radicaal dan in veel andere, bijvoorbeeld Angelsaksische, landen. De veel gesmade 'stroperigheid' van de corporatistische besluitvorming heeft misschien zijn positieve kanten. Hervormingen verlopen moeizaam, maar voor de slachtoffers is veelal voorzien in een wat minder harde landing. Met dat al is toepassing van het poldermodel gepaard gegaan met een groeiende inkomensongelijkheid. Een betere inkomensvoorziening voor de uitkeringsafhankelijke bevolking kan volgens opinieonderzoek op toenemende instemming rekenen. Voor het activerend arbeidsmarktbeleid of, minder eerbiedig geformuleerd, het gesjor aan de langdurig werklozen, gold dat al eerder. De bemoeienis van de overheid met de compositie van de grootstedelijke bevolking past in dit beeld. De sociale tegenstellingen mogen kennelijk bepaalde grenzen niet te buiten gaan.

De toegenomen ongelijkheid betekent dat de lage inkomensgroepen er relatief op achteruit zijn gegaan. In die zin zijn zij verarmd. In 1977 kwam 15% van het in Nederland genoten besteedbare inkomen terecht bij het onderste kwart van de inkomensverdeling, in 1985 14,6% en in 1995 nog slechts 13,1%. Dat houdt niet zonder meer in dat de armoede in Nederland steeds omvangrijker is geworden. Volgens een door het CBS en het SCP gehanteerde, op koopkracht gebaseerde maatstaf, behoorde in 1977 12,2% van de huishoudens tot de lage inkomensgroepen. Dit aandeel was in 1985 gestegen naar 21,8%. In de periode daarop nam de armoede echter weer af. In de jaren negentig vormen de lage inkomens een vrijwel stabiel aandeel van tussen de 15% en 16% van alle huishoudens. De lage inkomensbevolking neemt dus niet sterker toe dan de bevolking in haar totaliteit. Zij wordt in absolute zin wel groter. In deze waarnemingen is de gunstige economische ontwikkeling van de laatste twee jaar nog niet verwerkt. In de Armoedemonitor 1998 van het SCP en het CBS, die ongeveer gelijk met dit Sociaal en Cultureel Rapport verschijnt, wordt hierop nader ingegaan.

1.1.11 Segregatie Deze bevolking raakt ook meer geconcentreerd in bepaalde gebieden. Vooral de vier grootste en een aantal middelgrote steden herbergen een bovenevenredig aantal van uitkeringsafhankelijke, vaak allochtone, inwoners. Deze situatie is niet zozeer een gevolg van de toenemende ongelijkheid in het land, als wel van een specifieke ruimtelijke dynamiek. De vier grote steden zijn door verschillende oorzaken steeds minder in trek geraakt bij de bevolking en hebben hun welgestelde inwoners gedurende een lange reeks van jaren zien vertrekken. De bevolking werd aangevuld door grotendeels uit het buitenland afkomstige migranten. Dit proces van selectieve suburbanisatie en immigratie dateert al van voor de economische crisis van de periode 1979-1983 en zou zich ook daarzonder hebben afgespeeld. De crisis heeft de achteruitgang echter wel in de hand gewerkt, doordat juist in de grote steden veel werkgelegenheid verloren ging. In het *SCR 1996* is uitvoerig ingegaan op deze problematiek. De overheid hoopt via de volkshuisvesting en via economische stimuleringsmaatregelen een regeneratie van de grote steden in gang te zetten. De autonome sociale en culturele krachten waartegen zij moet optornen, zijn echter geducht.

De armoede is uiteraard niet tot de grote steden beperkt. Ook sommige meer landelijke gebieden kenmerken zich door lage inkomens. Over de regionale verdeling van armoede wordt door het SCP en het CBS gerapporteerd in de Armoedemonitor 1998.

De Nederlandse volkshuisvesting heeft zich decennialang toegelegd op de schepping van gesubsidieerde huurwoningen. Mede daardoor staat de kwaliteit van de woningvoorraad op een hoog niveau. De kwalitatieve bandbreedte is echter wel beperkt. De welstand van de bevolking vertoont, bij wijze van spreken, een grotere spreiding dan die van haar woningvoorraad. Aan de ene kant zijn er grote groepen die voor een boven hun bestedingsmogelijkheden uitgaand woongenot afhankelijk zijn geworden van individuele huursubsidie, welke regeling steeds meer het karakter van aanvullende sociale zekerheid krijgt. Aan de andere kant is er een groeiende categorie van welgestelden die in de nieuwbouw van de jaren tachtig en negentig nauwelijks iets van haar gading vindt. De 'behoefte' van deze welgestelden wordt weerspiegeld in de prijzen van woningen die zich, naar hun oppervlakte en hun ligging, verheffen boven de modale Vinex-bebouwing. Het valt te voorzien dat de druk op de nu nog verboden ruimte, bijvoorbeeld in het Groene hart van de Randstad, zal toenemen. Als het komt tot een 'dijkdoorbraak', zal de regeneratie van de grote steden nog moeilijker worden.

Door de fiscale behandeling van het eigen-woningbezit worden welstandsverschillen geaccentueerd. Het feit dat Nederland vrij snel toegroeit naar een koopwoningensamenleving, verleent dit probleem een nieuwe actualiteit. Aan de verre einder doemt het beeld op van een naar de marge teruggedrongen huursector die het 'verpleeghuis' van de volkshuisvesting wordt.

Nieuwe welvaart, nieuwe aanspraken De toenemende welvaart leidt niet alleen tot een grotere gevoeligheid voor de problemen van werkloosheid, armoede, sociaal-ruimtelijke segregatie en sociale uitsluiting, maar ook tot nieuwe aanspraken. Toenemende welvaart roept nieuwe claims op die juist in een egalitaire samenleving moeilijk gehonoreerd worden. Ook egalitair ingestelde burgers zoeken het beste voor zichzelf: ruime woningen in een aangename omgeving, technisch geavanceerde medische behandelingen zonder wachtlijst, kwaliteitsonderwijs voor hun kinderen, filevrije recreatie. In dit opzicht stelt de egalitaire samenleving haar grenzen. Het voorzieningenaanbod staat zodanig in het teken van collectieve arrangementen dat het particuliere

geld zich niet altijd een weg kan banen naar de begeerde goederen en diensten. Aanbieders daarvan zouden zich snel genoeg melden als er een markt bestond, maar deze markt wordt door de overheid, overigens op respectabele gronden, aan banden gelegd.

- § 1.2 Samenvatting De samenvatting van het *SCR 1998* die thans volgt, is vrij uitvoerig. Het SCP realiseert zich dat de meeste lezers het SCR niet in hun geheel kunnen lezen, terwijl zij nochtans kennis willen hebben van de globale inhoud. Er is daarom gestreefd naar een vrij precieze samenvatting van de verschillende hoofdstukken die zelfstandig gelezen kan worden. Daartoe is een aantal belangrijke tabellen en grafieken uit de hoofdstukken van het rapport in deze samenvatting gedupliceerd. Daarnaast zijn echter de nodige pogingen ondernomen niet alleen de tekst van het rapport, maar ook het vele in tabellen en grafieken vervatte cijfermateriaal te comprimeren. Dat heeft geleid tot nieuwe tabellen en grafieken, die niet altijd in de afzonderlijke hoofdstukken van het rapport zijn terug te vinden.
- 1.2.1 Inleiding

Het centrale thema uit dit rapport is '25 jaar sociale verandering'. De keuze van dit thema vindt een aanleiding in het 25-jarig bestaan van het SCP, maar het had ook los van deze aanleiding kunnen worden gekozen. De lange-termijntrends die in dit rapport centraal staan, werpen licht op majeure sociale veranderingen en de wijze waarop het beleid daarop heeft gereageerd. De keuze voor de lange termijn roept vanzelf de noodzaak van distantie op, maar juist in deze distantie openbaart zich, meer dan in de rapporten van voorgaande jaren, de samenhang tussen de verschillende terreinen.

Door het gekozen centrale thema wijkt dit SCR in twee opzichten van zijn voorgangers af. De gebruikelijke hoofdstukken over de sectoren van beleid staan veel sterker in het teken van het centrale thema dan in vroegere afleveringen het geval was. Dat was mogelijk, doordat in de groothoekoptiek van '25 jaar sociale verandering' in elke sector uiteenlopende onderwerpen in samenhang, bijvoorbeeld naar hun plaats in de chronologie, kunnen worden behandeld. Dit SCR kenmerkt zich verder door een grotere aandacht voor ontwikkelingen die het niveau van de afzonderlijke beleidssectoren te boven gaan. Zo zijn in dit rapport intersectorale hoofdstukken opgenomen die normaliter niet in het SCR voorkomen. Deze toegevoegde hoofdstukken zijn in het volgende overzicht met een sterretje aangegeven.

Hoofdstuk 1	Algemene beschouwing en samenvatting
Hoofdstuk 2	Technologische ontwikkelingen*
Hoofdstuk 3	Demografische ontwikkelingen*
Hoofdstuk 4	Economie en verzorgingsstaat*
Hoofdstuk 5	Waarden en normen in de samenleving
Hoofdstuk 6	Politieke verscheidenheid*
Hoofdstuk 7	Openbaar bestuur
Hoofdstuk 8	Emancipatie*
Hoofdstuk 9	Naar een multi-etnische samenleving*
Hoofdstuk 10	Gezondheid en zorg
Hoofdstuk 11	Arbeid
Hoofdstuk 12	Sociale zekerheid
Hoofdstuk 13	Wonen
Hoofdstuk 14	Onderwijs
Hoofdstuk 15	Justitie en strafrechtspleging
Hoofdstuk 16	Vrije tijd, media, cultuur
Hoofdstuk 17	Participatie

Hoofdstuk 5, 'Waarden en normen in de samenleving', is niet nieuw in het SCR. In voorgaande afleveringen was dit hoofdstuk echter opgenomen onder de titel 'Culturele veranderingen in Nederland'.

De aan dit rapport toegevoegde extra hoofdstukken dienen vooral als achtergrondmateriaal voor de sectorhoofdstukken. Zij zijn in paragraaf 1.1 (Algemene beschouwing) al kort samengevat. Om deze reden keren zij in de thans volgende samenvatting niet nog eens terug. Een uitzondering is echter gemaakt voor de hoofdstukken 6 en 7, die hier tezamen worden geresumeerd onder het kopje 'Politiek en bestuur'. In dat verband zijn ook referenties opgenomen aan hoofdstuk 17 (Participatie). Dit laatste hoofdstuk is, evenmin trouwens als hoofdstuk 16 (Vrije tijd, media, cultuur), te beschouwen als een sectorhoofdstuk in strikte zin.

1.2.2 Zorg Niet alleen door het dalende geboortecijfer, maar ook door de verlenging van de gemiddelde levensduur is de bevolking van Nederland grijsler geworden. De succesvolle bestrijding van een groot aantal infectieziekten en de vrijwel volledige eliminatie van de zuigelingensterfte hebben al vanaf het einde van de vorige eeuw geleid tot een spectaculaire verhoging van de gemiddelde levensverwachting. Juist daardoor kregen ouderdomsziekten een hogere prevalentie. De toenemende welvaart droeg eveneens bij aan de opkomst van een aantal ziekten. Onder de doodsoorzaken begonnen hart- en vaatziekten en verschillende vormen van kanker zich sterk te manifesteren. Deze beide groepen van ziekten zijn momenteel verantwoordelijk voor meer dan drie kwart van de sterfte. In de jaren tachtig deed bovendien een nieuwe infectieziekte, aids, zijn intree. Hoewel pogingen tot verlenging van de levensduur onderhevig zijn aan verminderende meeropbrengsten, steeg in de periode 1970-1996 de gemiddelde levensverwachting bij beide geslachten toch nog met bijna vier jaar. Dit succes berust voor een groot deel op grote verbetering van de medische technologie, zich uitend in een scherpere en vroegere diagnosestelling en een effectievere behandeling van een aantal kwalen. Vooral de behandeling van hart- en vaatziekten onderging een metamorfose. In 1972 overleed 40% van de patiënten die met een hartinfarct in het ziekenhuis werden opgenomen nog tijdens het verblijf aldaar, welk percentage thans is gedaald tot minder dan 10. Voor deze en andere ziekten markeert de periode 1970 tot heden niet alleen hun opkomst, maar ook het keerpunt in hun prevalentie. Dat is niet alleen het gevolg van medisch ingrijpen, maar ook van preventie zoals in het geval van longkanker. Terwijl in 1970 ongeveer 75% van de bevolking van 15 jaar of ouder rookte, gold dat in 1992 nog voor 38%. De wettelijke maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid bieden een ander voorbeeld van preventie. Het aantal verkeersdoden daalde sinds 1972 met bijna twee derde en komt daarmee weer in de buurt van het niveau dat in 1950 was bereikt. Zelfs de aids-epidemie is sinds 1992 over zijn piek heen.

De winst in levensverwachting vindt zijn keerzijde in de toename van het aantal mensen met chronische ziekten en ouderdomsgebreken. Degeneratie van het bewegingsapparaat, botontkalking, problemen met horen of zien, astma, suikerziekte en prostaatkanker komen steeds meer voor. Hoewel de totale levensverwachting is gestegen, is het aantal jaren dat men daarvan in goede gezondheid doorbrengt sinds 1983 vrijwel onveranderd. Zowel voor mannen als voor vrouwen bedraagt de verwachte gezonde levensverwachting ruim 60 jaar. Dat betekent bij een langere levensduur ook meer ongezonde jaren, hetgeen overigens niet inhoudt dat de lijders aan een slechte gezondheid daarvan dezelfde mate van belemmering ondervonden als in een vroegere periode. Ook de mogelijk-

heden tot compensatie van een aantal gebreken zijn voortgeschreden. Voorts zijn de medische behandelingen in de loop van de tijd minder belastend geworden. Nieuwe medicijnen en ontwikkelingen in de operatietechniek hebben de gevolgen van ziekten en gebreken in het dagelijks leven gemitigeerd. Het oordeel over de eigen gezondheid is, ook bij ouderen, sinds de jaren zeventig vrijwel stabiel is gebleven.

De gewonnen ongezondheid is een paradoxaal gevolg van onze medische prestaties en van een gezondere levenswijze van de bevolking. De toegenomen prevalentie van sommige stoornissen is daarnaast ook de vrucht van een culturele verandering. Depressie is als diagnose steeds meer 'beschikbaar' gekomen en alleen daardoor al een volksziekte geworden. In de jaren zeventig ontstond een sterke toeloop naar de diverse instellingen en vrij gevestigde psychotherapeuten, die samen de ambulante geestelijke gezondheidszorg vormden. Het feit dat het beroep van psychotherapeut niet langer slechts aan psychiaters was voorbehouden, vormt daarin een belangrijke factor aan de aanbodzijde. Demedicalisering tekende zich ook af in de aard van de hulpverlening, waarin het gesprek, indien enigszins mogelijk, de plaats innam van het recept. De grotere toegankelijkheid van de voorzieningen ging samen met een toegenomen bereidheid in de bevolking om levensproblematiek in termen van psychische stoornis te zien waarvoor professionele hulp uitkomst kon bieden. Tabel 1.1 laat zien hoe groot de toeloop vanaf de jaren tachtig is geweest. In recente jaren is de populariteit van psychofarmaca toegenomen. Daarvoor zijn verschillende elkaar aanvullende verklaringen: betere medicijnen, dalend vertrouwen in de effectiviteit van gesprekstherapie, de bezuiniging die gelegen is in de toepassing van een minder arbeidsintensieve methode en de rehabilitatie van het biologische paradigma in de studie van geestesstoornissen.

Tabel 1.1

Nieuwe en per peildatum ingeschreven cliënten (cliëntsystemen) van de instellingen voor ambulante geestelijke gezondheidszorg, 1980-1995 (in absolute aantallen x 1.000)

	1980	1982	1984	1986	1990	1993	1995
nieuw ingeschreven	86,2	108,9	122,4	165,0	233,9	240,3	244,5
op peildatum in zorg	75,6	95,0	100,9	129,9	190,5	251,7	277,4

Bron: Ncgv; Ncgv/Nzi; JOZ

Het medisch bedrijf Tabel 1.2, samengesteld uit verschillende tabellen in hoofdstuk 10, laat zien welke vlucht het medisch bedrijf tussen 1975 en 1995 heeft genomen. Daarbij valt vooral de toename van het aantal medisch specialisten, het aantal fysiotherapeuten en het aantal werkzamen in de geestelijke gezondheidszorg op. Bij dit alles nam het aantal verpleegdagen in ziekenhuizen af van bijna 24 miljoen in 1970 tot ruim 14 miljoen in 1995. Dit is niet zozeer te danken aan een daling van het aantal opnamen, als wel aan een scherpe daling van de gemiddelde verpleegduur in het ziekenhuis van 18,8 dagen in 1970 naar 10,1 dagen in 1995.

Ouderen en gehandicapten: extramuralisering De vergrijzing van de bevolking is ook binnen de groep bejaarden nog eens waarneembaar in de toename van het aandeel hoogbejaarden. Er werd reeds vermeld dat deze dubbele vergrijzing gepaard gaat met een stijgende prevalentie van chronische ziekten en gebreken. Van de bevolking van 65 jaar en ouder is momenteel 16% ernstig beperkt in zijn dagelijkse functioneren. Desondanks is het aandeel van de 65-plussers dat verblijft in verzorgings- en verpleeghuizen gedaald van 11,4% in 1975 naar 8,3% in 1995. De verlangens van de ouderen

zelf zijn daaraan allerminst vreemd, maar ook het zogenoemde substitutiebeleid van de overheid, dat sinds 1975 in praktijk wordt gebracht, heeft invloed gehad. De langere zelfstandigheid van ouderen, van wie velen hulp behoeven, heeft geleid tot een toenemende druk op extramurale voorzieningen als dagopvang, thuisverpleging, gezinsverzorging, maaltijdservice, rolstoelen en aangepast vervoer. Intussen krijgen de intramurale voorzieningen te maken met een steeds minder zelfredzame selectie van ouderen, voor wie een zelfstandig bestaan niet meer is weggelegd. Van de bewoners van verzorgingshuizen en verpleeghuizen kampt thans ongeveer 85% met ernstige lichamelijke beperkingen. Overigens woont een veel groter aantal personen met ernstige lichamelijke beperkingen zelfstandig. Ook in het gehandicaptenbeleid wordt aan het extramurale wonen de voorkeur gegeven.

Tabel 1.2

Personeel in de zorg, 1975-1995

	1975	1985	1995	index 1995 (1975 = 100)	inwoners per fulltime personeelslid	
					1975	1995
intramuraal						
personeel in ziekenhuizen (fte) ^a	115.300	131.300	138.500	120	119	112
medisch specialisten (personen) ^b	6.600	10.800	14.100	213	2.071	1.096
extramuraal						
huisartsen (personen)	4.800	5.900	6.800	142	2.847	2.273
fysiotherapeuten (fte)	3.000 ^c	9.500	11.200	373	4.555	1.380
tandartsen (personen)	4.100	6.600	7.300	178	3.333	2.118
apothekers (personen) ^d	6.500 ^c	7.600	9.600 ^c	148	2.103	1.610
thuiszorg (fte) ^e	.	51.000	51.900	.	267	297
waaronder						
gezinsverzorging	35.600	40.100	.	.	384	.
kruiswerk (fte)	.	9.300	.	.	.	.
kraamzorg (fte)	4.200	5.400	5.400	129	3.254	2.863
aggz (fte) ^e	3.000 ^c	5.000	6.500	217	4.555	2.378
algemeen maatschappelijk werk (fte)	2.700	2.300	2.400	89	5.062	6.441

^a Personeel in loondienst (in fte), dus exclusief zelfstandig declarerende specialisten.

^b Zelfstandig declarerende specialisten.

^c Schatting SCP.

^d Inclusief assistenten.

^e Alle personeel.

Bron: SCP (GEKS)

In de zorg voor verstandelijk gehandicapten raakten grootschalige inrichtingen al evenzeer uit de gratie. Aan het einde van de jaren zestig werd het model van het gezinsvervangende tehuis geboren en deze woonvorm maakte vervolgens een sterke ontwikkeling door. Desondanks nam de bevolking van inrichtingen nog steeds fors toe. Dit suggereert dat de incidentie van verstandelijke handicaps in de bevolking aanzienlijk is gestegen. Dat is echter niet het geval. De toename van het aantal verstandelijk gehandicapten in zowel inrichtingen als gezinsvervangende tehuizen is een gevolg van de sterke afname van het aantal volwassen verstandelijk gehandicapten dat onderdak vond bij de eigen ouders. Deze normalisatie van de zorg had niet alleen betrekking op de woonsituatie. In de benadering van verstandelijke handicaps maakte het medische model gaandeweg plaats voor een relationeel model, waarin de verstandelijk gehandicapte

meer als mens en minder als patiënt werd gezien. Deze ontwikkeling, die inzette met de Dennendal-affaire aan het begin van de jaren zeventig, verliep niet zonder strubbelingen. Het effect van de vernieuwingen in de zorg voor verstandelijk gehandicapten is spectaculair. De gezondheid van verstandelijk gehandicapten is met sprongen vooruitgegaan en hun gemiddelde levensduur is aanmerkelijk gestegen, hetgeen mede een verklaring is voor hun toenemende aantal.

Culturele verandering De maatschappijkritische golf die Nederland tussen 1965 en 1975 overspoelde, richtte zich ook tegen het gezag van de arts over de patiënt. In het bijzonder moest de intramurale geestelijke gezondheidszorg het ontgelden. In het etiket 'patiënt' lag volgens de critici op zichzelf al een miskennis van de met levensproblemen kampende medemens en in de ambulante geestelijke gezondheidszorg evolueerde de hulpvrager dan ook weldra tot 'cliënt'. De antipsychiatrische beweging wraakte het totalitaire regime in psychiatrische instellingen en de medicalisering van sociale relaties die hier plaatsvond.

In de zorg voor verstandelijk gehandicapten kwamen, zoals gezegd, kleinschalige voorzieningen tot stand naast de grote inrichtingen die er al waren.

Ook in de somatische gezondheidszorg traden veranderingen op. De mondige cliënt die in samenspraak met zijn, inmiddels van diens witte jas ontdane arts een keuze maakt uit de beschikbare therapeutische mogelijkheden en op verzoek wordt doorverwezen naar een specialist, deed zijn intrede. Krachtens de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) dienen patiënten voorafgaande aan een behandeling voldoende te worden geïnformeerd en kan de behandeling niet zonder hun uitdrukkelijke toestemming plaatsvinden. In toenemende mate deden patiënten hun beklag bij medische tuchtcolleges. De grotere onafhankelijkheid van de patiënten gaf ook aanleiding tot het ontstaan van patiëntenorganisatie en zelfhulpgroepen.

Leken hebben ook meer mogelijkheden dan vroeger om zich op de hoogte te stellen van ziekten en behandelingswijzen. Zo hebben de gesloten deuren van de operatiekamer zich in de jaren negentig geopend voor een groot televisiekijkend huiskamerpubliek dat, al of niet in geboeide afschuif, de medische verrichtingen van nabij kan volgen.

Zorg: systeemkenmerken Begin jaren zeventig gold in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening het primaat van instellingen van particulier initiatief en de gilden van medische beroepsbeoefenaren. De belangrijkste taak van de overheid was zorg te dragen voor de financiering. Die financiering kende een viertal stromen. De opvang van mensen die langdurig intensieve hulp kregen binnen de gezondheidszorg (bv. verpleeghuizen en inrichtingen voor zwakzinnigen), werd bekostigd uit een volksverzekering, de AWBZ. De aan deze voorzieningen verwante maatschappelijke dienstverlening verliep via de rijksbegroting; deze stroom van middelen werd voor het grootste deel via de ABW gesluisd (verzorgingshuizen, gezinsverzorging en voorzieningen voor gehandicapten). De financiering van de medische dienstverlening week niet veel af van het huidige systeem. Het overgrote deel van de bevolking was verplicht verzekerd op grond van de Ziekenfondswet (ZFW). Het overige deel was verzekerd bij particuliere maatschappijen of bij publiekrechtelijke onderlinge verzekeringen (ambtenaren bij lagere overheden en personeel bij de krijgsmacht).

De overheid had nauwelijks middelen om de financiële stromen te beïnvloeden. AWBZ, ZFW en ABW boden recht op verstrekking aan iedereen die aan de vereisten van de wet voldoet; de beoordeling of mensen aan die eisen voldeden,

werd bij de eerste twee financieringsstromen overgelaten aan artsen. Instrumenten waarmee de capaciteit van voorzieningen geregeld kon worden of prijzen konden worden vastgesteld, ontbraken vrijwel geheel.

De open-eindefinanciering van de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening leidde tot een sterke groei van de kosten, met name die van specialistische hulp en ziekenhuiszorg. Tussen 1968 en 1972 verdubbelden de kosten van de toenmalige gezondheidszorg; het beslag op het nationaal inkomen nam in die periode toe van 5,5% tot 6,7%. Minstens zo belangrijk was echter dat de snelle groei van bepaalde zorgsectoren niet in overeenstemming was met gegroeide inzichten over de meest gewenste vorm of plaats van hulpverlening. De onbeheerste kostengroei alsmede de preferentie voor een andere wijze van opvang bij zorg behoevende burgers noopten tot beheersing van intramurale voorzieningen.

Op het moment dat voornoemde problemen werden gesignaleerd, bleek ook duidelijk dat de overheid nauwelijks beschikte over instrumenten om de ontwikkelingen te sturen. Voorzover die instrumenten er waren, was de verantwoordelijkheid ervoor verdeeld over verschillende departementen, overheidslagen en publiekrechtelijke organisaties.

De plannen voor reorganisatie van de sector die in de jaren zeventig het licht zagen, hadden ordening en vereenvoudiging van het instrumentarium tot hoofddoel. Het toekomstige beleid zou volgens die plannen moeten rusten op drie pijlers: een volksverzekering tegen ziektekosten, wettelijke volumeplanning en wettelijke prijsvoorschriften. De volksverzekering tegen ziektekosten is er nooit gekomen; er is zelfs geen voorstel naar buiten gebracht. De andere twee pijlers werden wel opgericht. Daardoor werden de uitgaven beter beheersbaar en traden geleidelijk aan ook tot op zekere hoogte de gewenste verschuivingen tussen zorgsectoren op. In de maatschappelijke dienstverlening, die pas later aan de gezondheidszorg werd gekoppeld, werd een eind gemaakt aan de indirecte financiering via de ABW. De directe financiering uit de rijksbegroting maakte ook hier kostenbeheersing mogelijk.

Hoewel op het punt van de kostenbeheersing vooruitgang werd geboekt, gelden de plannen uit de jaren zeventig als mislukt. De complexiteit van de overheidsregels aangaande volume en tarieven bleek een rem op het functioneren van instellingen; bovendien werd de verdere uitvoering van de plannen met succes door het veld tegengehouden. De in 1986 ingestelde commissie Structuur en financiering gezondheidszorg (commissie-Dekker) moest dan ook constateren dat belangrijke en al lang bestaande problemen nog steeds niet waren opgelost. De financiering van de zorg bleef verbrokkeld en de zorgverlening was nog onvoldoende op de behoefte van de bevolking afgestemd. De commissie pleitte voor een gewijzigd stelsel waarin niet langer de overheid, maar de markt voorzieningen en verzekeraars zou aansturen.

In 1990 kwam staatssecretaris Simons tot een nieuw voorstel voor een stelselwijziging. Ook hierin stond de idee van een volksverzekering centraal. Voor het grootste deel van haar medische consumptie zou de bevolking zich door middel van een basispakket moeten verzekeren, waarvoor de overheid een inkomensafhankelijke premie zou innen. Dit geld zou naar de verzekeringsmaatschappijen vloeien volgens een verdeelsleutel aan de hand van de samenstelling van het cliëntenbestand van de maatschappij. Daarnaast zou er een, eveneens verplicht, aanvullend verzekeringspakket zijn, waarvoor de verzekerden aan de verzekeraar een nominale premie zouden betalen. Ten slotte zou een aantal voorzieningen worden begrepen in een vrijwillige verzekering. De ziekenfondsen

en de particuliere verzekeringsmaatschappijen zouden plaatsmaken voor een enkel type verzekeraar, te weten de niet winst beogende instelling, die haar inkomsten zou betrekken uit de door de overheid geheven inkomensafhankelijke premies en de door de verzekerden betaalde nominale premies. Wat deze laatste betreft, was concurrentie voorzien tussen verzekeraars om de gunst van de verzekerden. Met behulp van dit stelsel zou recht worden gedaan aan twee principes, te weten solidariteit en kostenbeheersing. Het eerste principe zou gestalte krijgen door de acceptatieplicht van de verzekeringsinstellingen, door inkomensafhankelijke premies en door compensatie voor bad risks. Het tweede principe zou schuilen in de introductie van de marktwerking, in dit geval in het belang van de verzekeraars om een scherp aankoopbeleid te voeren op de markt van zorgdiensten.

Het plan-Simons is geen beleid geworden. Het plan stuitte op politieke tegenstellingen aangaande de dosering van beide elementen - solidariteit en marktwerking - van het stelsel en op de inkomensconsequenties van het stelsel voor de verzekerden. Nog grotere barrières waren gelegen in de belangen van gevestigde partijen in de zorg.

Noch in de jaren zeventig, noch in de jaren negentig is het gekomen tot een stelselwijziging in de zorg. Wel is door een aantal minder ingrijpende veranderingen het door Simons gewenste stelsel wel iets naderbij gekomen. De nominale premie is bij de ziekenfondsen ingevoerd en de fondsen zijn sinds enige tijd gebudgetteerd. Er is een begin van concurrentie tussen zorgverzekeraars, die sinds enige tijd niet meer verplicht zijn met iedere medicus een contract af te sluiten. De corporatistische structuur van de gezondheidszorg, waarin de verschillende partijen een combinatie van belangenbehartiging en beheerstaken voor hun rekening nemen, maakt plaats voor een structuur waarin regelgeving, toezicht, advisering en belangenbehartiging van elkaar zijn gescheiden. Het nagestreefde huwelijk tussen solidariteit en marktwerking zal echter altijd problematisch blijven. Slechts bij een hoog nominaal aandeel in de financiering kunnen verzekeringsmaatschappijen goed concurreren, maar dit gaat ten koste van het inkomensafhankelijke deel van de financiering, dat uitdrukking moet geven aan de solidariteit tussen de verzekerden.

Invoering van een vrije verzekeringsmarkt wordt niet nagestreefd. Als effect daarvan zouden verzekeraars hun omzet proberen te verruimen door een zo groot mogelijk aanbod. Dit zou kunnen leiden tot een sterke stijging van de totale kosten, terwijl de minder draagkrachtigen de premies niet zouden kunnen opbrengen. Bovendien leidt een geheel vrije verzekeringsmarkt onherroepelijk tot uitsluiting van mensen die door bestaande gezondheidsproblemen een verhoogd risico vormen.

In dit verband wordt gewezen op de ervaringen in de VS, waar 13,6% van het bruto binnenlands product wordt uitgegeven aan de gezondheidszorg (tegen 8,8% in Nederland), terwijl een grote minderheid van de bevolking niet verzekerd is omdat ze door verzekeraars wordt uitgesloten of de hoge premies niet kan betalen.

Volledig overheidsgereguleerde financiering wordt evenmin nagestreefd. De reden daarvoor is de veronderstelling dat de doelmatigheid beter gediend is als de uitvoering van de verzekering (inclusief het contracteren van zorgaanbieders) wordt overgelaten aan verzekeraars op een gecontroleerde markt dan wanneer overheden deze taak zelf op zich nemen.

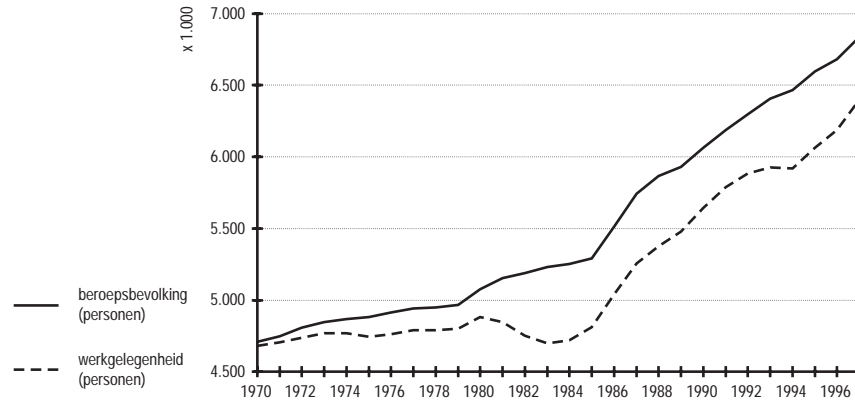
Het streven naar beheersing van de collectieve lasten heeft intussen wel resultaat gehad, maar daarbij tevens aanleiding gegeven tot problematische neven-effecten. Door vergrijzing en door vergroting van het medisch kunnen stijgt de vraag naar zorgdiensten in hoog tempo, terwijl het aanbod van de inmiddels aan een budget onderworpen zorginstellingen gelimiteerd is. De gevolgen zijn tweeërlei. In de intramurale curatieve zorg ontstaan wachtlijsten en de extramurale zorg komt handen tekort. De mantelzorg fungeert hierbij als buffer tegen acute nood, maar het is onzeker of de bevolking in staat en bereid zal zijn haar tijdsinvestering in deze activiteit op hetzelfde niveau te continueren.

1.2.3 Arbeid De technologische ontwikkeling die elders in dit rapport aan de orde kwam, dringt slechts gedeeltelijk tot de directe ervaringswereld van de mensen door.

Arbeidsproductiviteit De invloed van deze ontwikkeling verloopt voor een groot deel impliciet via het productieproces en komt op deze wijze ook tot uiting in de arbeidsproductiviteit, die tussen 1970 en 1998 per arbeidsjaar met 71% toenam. Binnen de enge grenzen van de onderneming heeft de technologische ontwikkeling geleid tot veel grotere stijgingen van de productiviteit. Op nationaal niveau echter wordt die productiviteitswinst beperkt door het toenemende belang van de arbeidsintensieve dienstensector ten koste van de meer kapitaalintensieve landbouw en industrie. De productiviteitswinst wordt overigens onderschat, doordat de kwaliteitsverbetering van een groot aantal producten niet tot uiting komt in de productiestatistieken en daarmee ook niet in de productiviteit (§ 11.5).

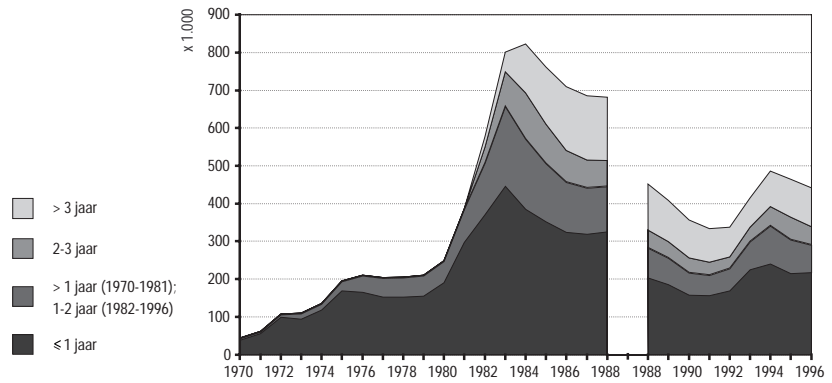
De werkzame beroepsbevolking Tussen 1971 en 1997 wist de arbeidsmarkt ruim 2 miljoen personen te absorberen. Twee derde daarvan kon worden toegerekend aan de bevolkingsgroei en een derde aan de verhoging van de participatiegraad. Deze verhoging van de participatiegraad gold overigens niet voor de hele periode. In de jaren zeventig daalde de participatiegraad, terwijl zij in de jaren tachtig aanvankelijk stabiel bleef, om pas na 1985 te stijgen. De groei van de beroepsbevolking in haar totaliteit is de resultante van per categorie geheel verschillende ontwikkelingen. Jongeren vielen door de verlenging van de leerweg op grote schaal uit de beroepsbevolking weg, bij oudere mannen zorgden stijgende aantallen in combinatie met een scherp dalende participatiegraad voor een evenwicht, terwijl bij vrouwen het stijgende aantal in de bevolking werd versterkt door een enorme toename van de participatiegraad. Onder de genoemde 2 miljoen personen waarmee de beroepsbevolking toenam, waren 1,65 miljoen vrouwen (zie tabel 11.1 en figuur 11.1). Tweeverdienerschap nam een grote omvang aan. Van de (echt)paren met een hoofdkostwinner onder de 65 jaar was in 1977 nog slechts een derde deel een tweeverdienershuishouden, in 1996 was dit aandeel toegenomen tot meer dan twee derde (inkomens uit andere bronnen dan arbeid inbegrepen). De entree van vrouwen op de arbeidsmarkt verliep grotendeels via deeltijdarbeid. In personen nam het arbeidsvolume tussen 1970 en 1996 met 30% toe, in arbeidsjaren met 16% en in arbeidsuren slechts met 1%. De werkweek van een fulltimer werd van 40 uur naar 38 uur teruggebracht, terwijl voor een groot deel van de bedrijfstakken intussen 36 uur de norm is; het jaarlijkse aantal vakantiedagen nam daarnaast toe. Per saldo deden in 1996 anderhalf miljoen meer mensen dezelfde hoeveelheid werk als in 1970. Hierin ligt dus een relativering van de absorptiekracht van onze economie. De gemiddelde arbeidsduur is in Nederland met 1.400 uur per jaar de kortste van de gehele OESO. In tabel 1.3 is aangegeven van welke posten de groei van het aantal banen de resultante is.

Figuur 1.1 Werkgelegenheid en beroepsbevolking, 1970-1997



Bron: hoofdstuk 11

Figuur 1.2 Aantal werklozen naar werkloosheidsduur, 1970-1996



Bron: hoofdstuk 11

Tabel 1.3	
Decompositie van de factoren achter de groei van het aantal banen, 1970-1995 (x 1.000)	
effect van de verandering van de desbetreffende factor	
economische groei (BBP)	3.493
arbeidsproductiviteit (BBP per arbeidsuur)	-3.539
arbeidsduurverkorting (uren per arbeidsjaar)	880
deeltijdwerk (banen per arbeidsjaar)	679
totaalaantal banen	1.513
Bron: hoofdstuk 11	

Bij dit alles was er, zoals gezegd, een grote verschuiving van productiewerk naar dienstverlenende functies en een verhoging van het niveau van werkzaamheden over de hele linie. In 1971 was 15% van de beroepsbevolking werkzaam in beleidsvoerende en hogere leidinggevende functies, dan wel werkzaam als (wetenschappelijk gevormd) vakspecialist of kunstenaar.

In 1995 was dat aandeel opgelopen tot 31%. In dit verband doet de term 'regradatie van de arbeid' opgeld. Deze regradatie omvatte een groot deel, maar niet het geheel, van de werkzame bevolking. Het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt bleef, zowel gerekend naar het functieniveau als naar het relatieve beloningsniveau van de arbeid, ongeveer constant. Het feit dat de in deze banen werkzame bevolking achterbleef bij de rest, impliceert dat naast regradatie ook een vorm van polarisatie optrad.

Terwijl in 1970 bijna 70% van de werkenden een vaste en volledige baan had, gold dat in 1996 nog slechts voor iets meer dan de helft. Dat komt niet alleen doordat deeltijdwerk meer in zwang raakte, maar ook omdat het flexibele dienstverband in betekenis toenam, ook voor voltijdwerk. Deze flexibilisering van de arbeid wordt overigens vaak overschat. Nog steeds is slechts 12% van de beroepsbevolking werkzaam onder een flexibel contract.

Lonen In de jaren zestig waren grote loonstijgingen normaal geworden en de tegenvallende economische ontwikkelingen in de jaren zeventig betekenden geen onmiddellijke ommekeer in deze luxe. De in CAO's vastgelegde regelingslonen bleven met gemiddeld 10% per jaar toenemen. Pas in 1979, bij de tweede oliecrisis, is een scherp keerpunt aanwijsbaar en tot 1985 daalden de lonen in reële termen zelfs met 5%. Het Akkoord van Wassenaar uit 1982 bezegelde de ommekeer en markeerde een lange periode waarin de loonontwikkeling angstvallig binnen bepaalde grenzen werd gehouden. De stijging van de lonen die vanaf 1985 weer inzette, was dan ook zeer bescheiden. Per saldo was de koopkracht van de modale werknemer in 1996 weliswaar 16% hoger dan die van 1970, maar lag zij iets onder die van 1979.

Werkloosheid Bij de eerste oliecrisis in 1973 verdubbelde ineens de werkloosheid en sindsdien was dit verschijnsel op de politieke agenda een probleem van de eerste orde. Niet alleen betekent werkloosheid een aanslag op de kassen van de verzorgingsstaat, maar de uitsluiting uit het arbeidsproces wordt ook verantwoordelijk gehouden voor de marginalisering van grote aantallen burgers. In 1970 bedroeg de geregistreerde werkloosheid slechts 40.000 personen, overeenkomend met 0,7% van de beroepsbevolking (tabel 1.4). Tussen 1970 en 1998 volgde de werkloosheid de curve van de economische conjunctuur, met dien verstande dat de ongunstige

ontwikkeling van het cijfer in tijden van malaise niet volledig werd gecompenseerd door verbetering in perioden van opgaande conjunctuur. In 1976 bereikte de werkloosheid een eerste top van 4,3%. Vervolgens daalde zij tot 3,9% in 1979, om daarna te stijgen naar een nieuwe top van bijna 12% in 1984. Was intussen de definitie niet gewijzigd, dan had deze top zelfs tot 16% gereikt. Ook in dit hoge cijfer is de werkloosheid die schuilgaat in een regeling als de WAO niet eens verdisconteerd. In 1992 was de werkloosheid weer gedaald naar 5,3%, maar in 1994 bereikte zij een nieuwe top van 7,5%. Bij de aanvang van 1998 bedroeg de werkloosheid nog 5,1%. De tekenen wijzen op een verdere daling.

Tabel 1.4

Kerngegevens arbeidsmarkt, 1970-1997

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
totaal (x 1.000)							
beroepsbevolking	4.711	4.883	5.075	5.293	6.063	6.596	6.838
werkzame beroepsbevolking	4.681	4.744	4.881	4.811	5.644	6.063	6.400
werkloze beroepsbevolking	31	139	194	482	419	533	438
werkgelegenheid in arbeidsjaren	4.763	4.746	4.932	4.762	5.257	5.450	.
brutoparticipatiegraad (beroepsbevolking in procenten van de bevolking van 15-64 jaar)							
totaal	57	54	52	48	59	63	65
mannen	86	81	76	72	75	76	77
vrouwen	29	30	32	34	44	49	52
werkloosheidspercentage							
geregistreeerde werkloosheid	0,9	4,0	4,3	9,7	5,9	7,0	5,5
werkloze beroepsbevolking							
totaal	0,7	2,9	3,8	9,1	6,9	8,1	6,4
mannen	0,6	2,5	2,6	7,8	4,6	6,2	4,6
vrouwen	0,8	3,7	6,7	11,9	10,9	11,1	9,1

Bron: hoofdstuk 11

Werkloosheidsbeleid In 1973, toen de werkloosheid een snelle stijging doormaakte, beproefde de regering (i.c. het kabinet-Den Uyl) het vertrouwde vraagstimuleringsbeleid. Het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen gingen naar boven. Toen de werkloosheid bleef stijgen, trachtte een nieuw kabinet (Van Agt-I) het arbeidsaanbod te drukken door vervroegde afvloeiing van ouderen te bevorderen. Pas tijdens het eerste kabinet-Lubbers, vanaf 1982, deed het neoliberalisme zijn intree en verschoof de prioriteit naar loonmatiging, stimulering van de marktsector en afslanking van de quartaire sector. Onder dreiging van de regering met een loonstop werd het reeds genoemde Akkoord van Wassenaar gesloten, waarbij de vakbeweging genoegen nam met matiging van de lonen in ruil voor arbeidsduurverkorting. De werkweek werd van 40 uur naar 38 uur teruggebracht en het aantal vakantiedagen werd verhoogd. Vanaf 1985 wierp dit beleid zichtbare vruchten af, ook al omdat de wereldeconomie aantrok. Toch bleef de werkloosheid ver boven het niveau waarmee regering en bevolking genoegen konden nemen. Weliswaar groeide het aantal banen in Nederland bijzonder snel, maar deze banen kwamen hoofdzakelijk ten goede aan de talrijke jongeren die zich in die jaren op de arbeidsmarkt aanboden en aan de vrouwen die hun participatiegraad spectaculair verhoogden. Grote groepen, inmiddels langdurig, werklozen kwamen niet aan de slag. Ten behoeve van die groepen kwam het

derde kabinet-Lubbers (1989-1994) met een activerend beleid. De banenpools zagen het leven en voor langdurig werkloze jongeren werd het Jeugdwerkgarantieplan (JWG) ingesteld. In het kader van de sociale vernieuwing trachtte de overheid op lokaal niveau uitkeringsgelden te doen aanwenden voor de schepping van arbeidsplaatsen.

Onder het kabinet-Kok (1994-1998) worden aan de gesubsidieerde arbeidsplaatsen de zogenoemde Melkert-banen toegevoegd. Anno 1997 bedraagt het aantal gesubsidieerde banen daarmee 180.000, overeenkomend met 3% van de werkende beroepsbevolking.

Het Nederlandse beleid heeft zich op het punt van de werkloosheidsbestrijding een gunstige reputatie verworven. Sinds 1983 is de werkloosheid met 200.000 teruggelopen, en met ongeveer 6% behoort zij inderdaad tot de laagste binnen de OESO. Dit is zeker niet alleen het gevolg van een door de overheid in gang gezette banenmachine. Veel werkgelegenheid is gewonnen met de inburgering van deeltijdwerk, waarvoor een nieuw vrouwelijk aanbod in de markt was. De langdurige werkloosheid van vooral laag opgeleiden in het algemeen en allochtonen in het bijzonder leidt echter een hardnekkig bestaan. De overgang van een industriële naar een postindustriële samenleving (zie figuur 11.7) heeft geleid tot een *mismatch* op de arbeidsmarkt alsmede tot een verdringingsproces waarbij de beter opgeleide nieuwkomers op deze markt de lager opgeleide langdurig werklozen passeren. Van de vrijkomende vacatures in 1996 werd slechts tussen 10% en 20% vervuld door werklozen. Zolang de arbeidsreserve van schoolverlaters en herintredende vrouwen blijft bestaan, worden de kansen voor langdurig werklozen waarschijnlijk niet veel beter. De Melkert-banen, waarop de overheid per stuk 10.000 tot 19.000 gulden per jaar toelegt, hebben tot op heden de werkloosheid van deze groep gedrukt, maar dit beleid kan op de lange termijn alleen een succes worden als doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt in behoorlijke mate plaatsvindt. De wachtkamer zou anders snel vollopen. In de periode 1987-1994 is de kans van werklozen op een baan echter consequent gedaald. In het jaar 1995 verbeterde deze kans een weinig, om in 1996 alweer te dalen (zie § 1.2.4). Voor de langdurig werklozen zou een grotere *turnover* op de arbeidsmarkt gunstig kunnen zijn. In Nederland is de relatie tussen werkgever en werknemer, niet alleen door traditie maar ook door ontslagbescherming, hechter dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten. Werkgevers zijn in Nederland erg terughoudend bij het aanstellen van werklozen die het stigma van een langdurige inactiviteit dragen. Bij een gemakkelijker verlopende ontslagprocedure zouden zij wellicht iets van hun behoedzaamheid laten varen.

Conclusie Het probleem van de langdurig werklozen is een erfenis van de crisis waartegen noch de daaropvolgende hoogconjunctuur, noch het poldermodel, opgewassen zijn geweest. Deze hardnekkige werkloosheid heeft zich als een verstenend sediment op de bodem van de verzorgingsstaat afgezet, en als deze laag thans niet verder aangroeit, is dat grotendeels door de van overheidswege gecreëerde additionele werkgelegenheid. De doorstroming vanuit de banen die in dit kader worden geschapen naar de reguliere arbeidsmarkt, vertoont echter nog haperingen. Het is zaak om aan dit probleem, juist in de huidige periode van sterke economische groei, nog meer aandacht te geven en daarmee te bevorderen dat, bij een mogelijke nieuwe recessie, het stuwmeer van de additionele werkgelegenheid op een zekere reservecapaciteit kan bogen.

1.2.4 Sociale zekerheid

Groei en krimp Een systeem van sociale zekerheid ter compensatie van de inkomensgevolgen van diverse eventualiteiten in het leven kwam in Nederland wat later tot stand dan in de meeste andere West-Europese landen. Wellicht droeg juist deze

aanvankelijke achterstand bij aan de voorsprong die Nederland in de jaren zestig en zeventig op de meeste van die landen nam in termen van reikwijdte, toegankelijkheid en uitkeringshoogte van de sociale zekerheid. Het stelsel kwam immers van de grond een periode van tot dan toe ongekende welvaart. In 1970 bestonden reeds inkomensvervangende uitkeringen in geval van pensionering, ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en een algemene bijstandswet die voorzorg in een uitkering bij andere oorzaken van financieel onvermogen. In de eerste helft van de jaren zeventig werd het stelsel welvaartsvast door de koppeling van de uitkeringen aan de lonen. De invoering van het verdisconteringsprincipe in de regeling voor arbeidsongeschiktheid, waarmee de combinatie van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid kon worden ondergebracht bij de gunstigste van de beide desbetreffende uitkeringen (i.c. de uitkering voor arbeidsongeschiktheid), vond in diezelfde periode plaats. Daarna werden, met de totstandkoming van de AAW, ook arbeidsongeschikte zelfstandigen onder de uitkeringsparaplu gebracht. Dat was in 1976, en vrij kort daarna kondigde de ommekeer zich aan. De geschiedenis vanaf 1978 tot heden laat zich in grote trekken lezen als een verslag van krimp, waarbij naar gelang de toegepaste ingrepen verschillende subperioden kunnen worden onderscheiden.

De natie bleek het stelsel moeilijk te kunnen dragen. Vergrijzing, individualisering en economische herstructurering maakten zich voelbaar en naast deze structurele trends sloegen enkele economische recessies toe. Door deze ontwikkelingen dienden zich veel meer uitkeringsgegadigden aan dan bij de schepping van het stelsel was voorzien. Terwijl de oliecrisis van 1973 nog volgens Keynesiaanse traditie, met verhoging van uitkeringen, werd bestreden, werd twee jaar later een aarzelend begin gemaakt met bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Het beslag daarvan op het nationaal inkomen zou tot 1980 met niet meer dan 1% per jaar mogen stijgen. Er werd dus geen stabilisatie nagestreefd, laat staan een daling. Deze milde bezuiniging werd overigens niet eens gehaald. In 1979 gaf de tweede oliecrisis met de daaraan verbonden economische inzinking een nieuwe impuls aan het bezuinigingsbeleid. Het stelsel als zodanig werd nog ongemoeid gelaten: de kosten werden hoofdzakelijk bestreden door verhoging van premies en belastingen.

In de daaropvolgende periode vanaf 1983 tot en met 1989, corresponderend met de kabinetten-Lubbers-I en -II, werden de bezuinigingen in versterkte mate voortgezet en nu voornamelijk door een ingreep in de hoogte van de uitkeringen. Lonen en uitkeringen werden ontkoppeld, waarmee de uitkeringen hun welvaartsvaste karakter verloren. Buitendien werden de uitkeringsniveaus in de regelingen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid tot een lager percentage van het loon teruggebracht. In het neoliberale denken dat in deze periode de plaats innam van meer Keynesiaans georiënteerde technieken van crisisbestrijding, werd afgezien van verdere premieverhogingen. Met het Akkoord van Wassenaar uit 1982 (zie § 1.2.3) was loonmatiging het devies geworden en deze doelstelling verdroeg zich slecht met een verhoging van de arbeidskosten. In 1987 werd een poging ondernomen tot een nog principiële ingreep in het stelsel: in de werkloosheidsregeling werden hogere referentie-eisen ingevoerd en er werd voorzien in een snellere afbouw van de uitkering. Tevens werd formeel een eind gemaakt aan de verdiscontering van de werkloosheid in de uitkeringen aan arbeidsongeschikten.

De effecten van deze maatregelen waren in werkelijkheid minder ingrijpend dan zij op papier schenen, zeker waar het ging om de WAO. Waarschijnlijk ging er minder werkloosheid in de WAO schuil dan werd verondersteld. Ook waren de

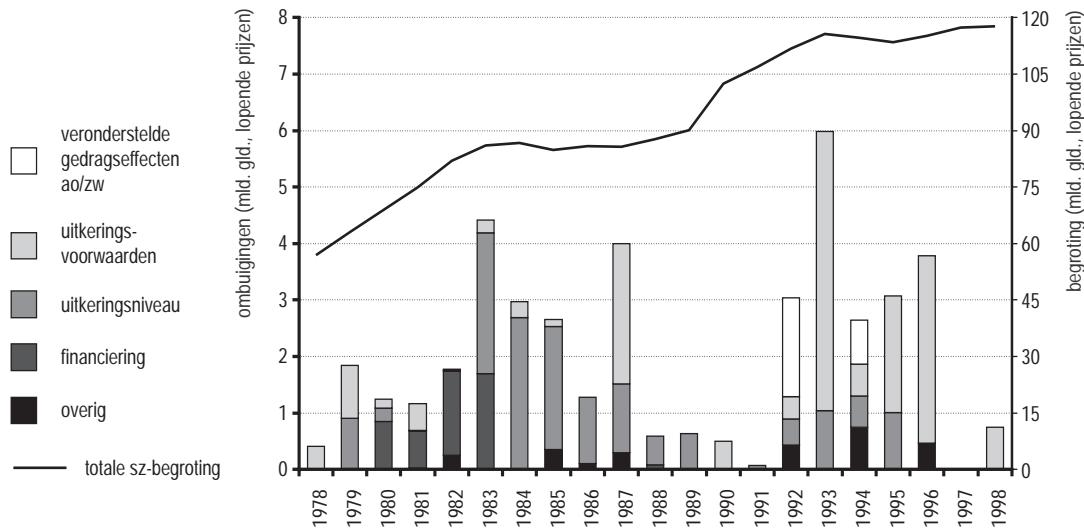
beleids marges in de uitvoering van de regeling nog steeds groot.

In de periode 1990-1998, corresponderend met de kabinetten-Lubbers-III en -Kok-I, werden vooral de uitkeringsvoorwaarden doelwit van beleid. Met de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) werd het begrip 'arbeidsongeschiktheid' verengd en het begrip 'passende arbeid' verruimd. De uitkeringen werden afhankelijk gemaakt van arbeidsverleden en leeftijd, en arbeidsongeschikten van beneden de 50 jaar werden onderworpen aan nieuwe keuringen. Daarnaast werd de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheden (WKA) ingevoerd, die voorzag in een koppelingsmechanisme dat op zijn best semi-automatisch kan worden genoemd: bij een te grote premielaststijging, zulks ter beoordeling van het beleid, kon het mechanisme buiten werking worden gesteld. De Ziektewet werd in beginsel volledig voor rekening van de werkgever gebracht en bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen verschoven de verantwoordelijkheden in dezelfde richting. De werkloosheids- en nabestaandenuitkeringen werden omkleed met nieuwe voorwaarden en de kinderbijslag voor nieuwe gevallen werd verlaagd. Werkloze schoolverlaters werden verwezen naar het JWG of moesten zich tevreden stellen met lagere uitkeringen.

Figuur 1.3 (identiek aan figuur 12.1) geeft per jaar aan hoe hoog de geschatte bezuinigingen waren en in welke mate deze bezuinigingen op rekening van verschillende ingrepen konden worden geschreven.

Figuur 1.3

Geraamde ombuigingen op de sociale zekerheidsbegroting, naar type, 1978-1998



Bron: hoofdstuk 12

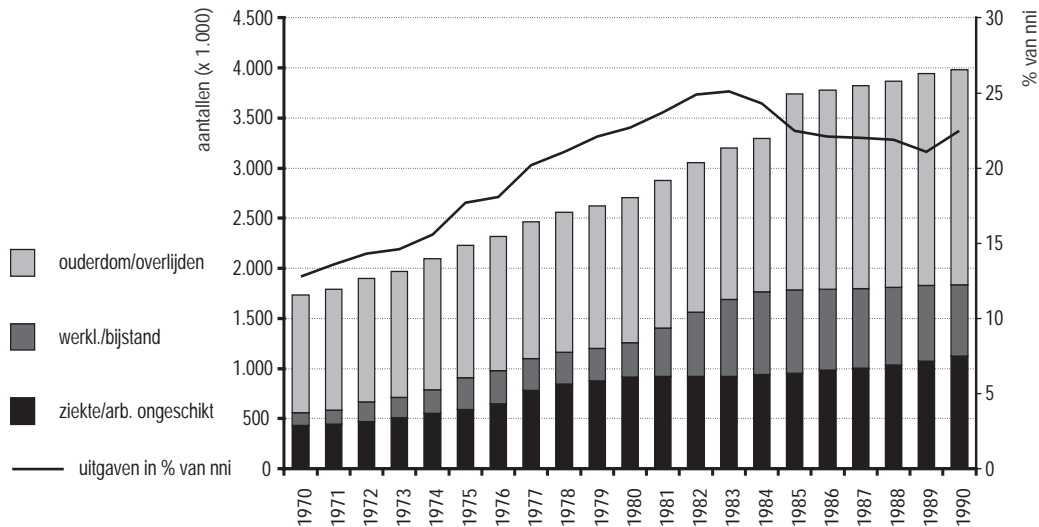
Als gevolg van al deze bezuinigingen is het stelsel sinds het midden van de jaren zeventig aanmerkelijk versoberd. De hoogte van de uitkeringen is door het ontkoppelingsbeleid en de verlaging van uitkeringspercentages voor boven-

minimale uitkeringen zichtbaar omlaag gegaan. De bijstandsuitkeringen, die in de jaren zeventig nog stegen, zijn vanaf het einde van dat decennium gaan dalen en kwamen pas omstreeks 1986 tot rust op een niveau dat tussen 14% en 21% hoger lag dan in 1970, maar ongeveer 9% lager dan in de topjaren 1978-1979 (zie hoofdstuk 12, figuur 12.5). De stabilisatie van de koopkracht van uitkeringsontvangers hield in dat zij in feite achterbleven bij de werkenden. Jongeren en de nieuw onderscheiden groep van 'woningdelers' ondergingen zelfs een teruggang in absolute zin.

Figuur 1.4, die teruggrijpt op hoofdstuk 12 (Sociale zekerheid) (figuren 12.7 en 12.8) biedt een compact beeld van de ontwikkeling van de sociale zekerheid over de periode 1970-1996 in termen van gebruiksvolume en uitgaven. Hieruit blijkt dat het gebruiksvolume zich (los van de AOW) de laatste jaren heeft gestabiliseerd en dat het beslag op het nationaal inkomen, na een top in 1983 en een subtop in 1993, is gedaald. Dat is niet alleen het gevolg van de dalende werkloosheid en de bezuinigingen, maar ook van een stijgend nationaal inkomen.

Figuur 1.4

Ontwikkeling van uitgaven en volumeontwikkeling voor de sociale zekerheid, 1970-1996



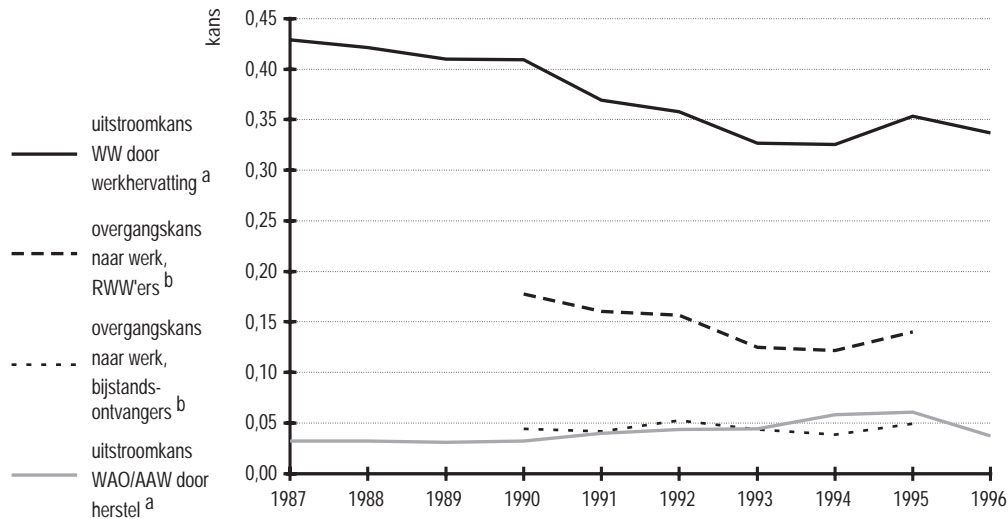
Bron: hoofdstuk 12

Additionele arbeid en reïntegratie

De additionele arbeid die in de jaren negentig van beleidswege is geschapen, heeft een deel van de werkloosheid gebonden en heeft daardoor bijgedragen aan een daling van het werkloosheidspercentage. Voorzover zich thans laat vaststellen, hebben de nieuwe banen evenwel niet of nog niet geresulteerd in duidelijk verbeterde kansen voor de verschillende doelgroepen om een duurzame entree op de arbeidsmarkt te vinden. Figuur 1.5, ontleend aan hoofdstuk 12, laat zien dat deze kansen de laatste tien jaar overwegend zijn gedaald en dat slechts in de periode 1994-1995 iets van een trendonderbreking is opgetreden. Bij de arbeidsongeschikten is thans vermoedelijk het effect van de

herbeoordelingsoperatie in eerdere jaren uitgeput en dalen de kansen op herintreding weer. De demografische ontwikkeling die thans plaatsvindt, zorgt voor een veroudering van de beroepsbevolking, met het gevaar van een toename van het aantal uitkeringsgerechtigden. Dit gevaar dreigt eens te meer bij een eventuele omslag van de huidige hoogconjunctuur.

Figuur 1.5 Reintegratiekansen van werklozen, bijstandsonvangers en arbeidsongeschikten, 1987-1996



^a Beëindigde uitkeringen door werkhervatting c.q. herstel/idem + lopende uitkeringen.
^b Aantal overgangen van uitkering in voorafgaand jaar naar werkend in huidige jaar/aantal uitkeringen in voorafgaand jaar.

Bron: Lisv; CBS (Inkomenspanelonderzoek) SCP-bewerking

Percepties van sociale zekerheid

Jaren van volumebeheersing en beperking van de uitkeringshoogte hebben de positie van de uitkeringsontvanger uiteraard niet ongemoeid gelaten. Uit groot-schalig onderzoek van het SCP onder uitkeringsontvangers in 1982 en in 1995 blijkt dat zij meer op afbetaling kopen, rekeningen langer laten openstaan en hun spaargeld vaker aanspreken. Uitkeringsontvangers beschouwen hun uitkering in 1995 minder als een recht dan in 1982, maar ervaren toch minder stigmatisering door hun omgeving en tonen zich minder moedeloos. Bij werklozen is de bereidheid tot het aanvaarden van werk groter geworden, ook als dit werk van een lager niveau is dan men gewend was of als er meer onaangename kanten aan dit werk zitten. Naar eigen zeggen hebben werklozen in 1995 vaker werk aangeboden gekregen door het arbeidsbureau dan in 1982 het geval was. De economische conjunctuur zal hieraan niet vreemd zijn geweest.

Het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland van het SCP maakt het mogelijk om over een lange reeks van jaren na te gaan in welke mate de mensen de uitkeringen voldoende dan wel onvoldoende vonden. Daarbij konden

ontvangers van uitkeringen onderscheiden worden van de bevolking in haar totaliteit, zij het dat de omvang van het onderzoek niet groot genoeg was om ontvangers van specifieke uitkeringen apart te behandelen. De resultaten zijn in grafische vorm afgebeeld in hoofdstuk 12 (figuur 12.12). De hier opgenomen tabel 1.5 biedt een iets minder complete weergave van dezelfde data.

Tabel 1.5 Percentage dat uitkeringen ontoereikend vindt, totale bevolking en uitkeringsontvangers, 1970-1997

	AOW		ZW		ABW		WW		WAO/AAW	
	allen	65-74 jaar	allen	uitkerings- ontvanger < 65 jaar	allen	uitkerings- ontvanger < 65 jaar	allen	uitkerings- ontvanger < 65 jaar	allen	uitkerings- ontvanger < 65 jaar
1970	68	69	.	.	45	51	27	36	.	.
1975	36	32	.	.	21	33	12	22	.	.
1978	31	21	9	21	22	45	12	24	30	48
1979	29	26	5	6	19	29	11	18	23	32
1980	25	26	6	10	25	37	12	19	23	27
1981	26	29	7	17	24	34	12	20	22	33
1983	34	39	11	16	47	64	29	44	33	43
1985	37	41	16	23	58	67	33	38	47	62
1986	42	38	16	23	55	61	37	46	48	57
1987	44	48	13	16	61	74	36	45	48	51
1988	53	54	18	21	62	69	37	47	51	55
1989	53	55	15	23	62	70	38	52	51	63
1991	47	48	14	17	53	59	23	30	39	44
1992	53	58	15	18	56	64	27	38	43	49
1993	44	45	13	19	43	50	24	28	46	50
1994	56	50	18	23	56	65	30	36	54	60
1995	55	54	21	31	62	67	30	38	55	65
1996	60	55	31	42	69	73	38	46	63	66
1997	61	59	26	37	64	71	33	42	59	66

Bron: SCP (CV'70-'97)

Het oordeel over de hoogte van de uitkeringen spoort in het algemeen met de feitelijke ontwikkeling van de sociale zekerheid. In de jaren zeventig zijn er verhoudingsgewijs weinig respondenten die de regelingen ontoereikend vinden, maar in de jaren tachtig stijgt dit aantal duidelijk. Na een aantal jaren van stabilisatie, is er in de laatste jaren weer een toenemende onvrede met de hoogte van de uitkeringen. Het is daarbij weinig verrassend dat de uitkeringsontvangers in het algemeen een minder gunstig oordeel over de uitkeringen hebben dan de overige bevolking. Alleen in het geval van de AOW-ontvangers zijn er in dit opzicht geen consistente verschillen. Dat kan zijn omdat bejaarden in het algemeen minder veeleisend zijn, maar ook omdat zij voor hun inkomen minder afhankelijk zijn van de AOW dan overige uitkeringsontvangers in relatie tot de hun regarderende uitkeringen. Van de huishoudens met een AOW-uitkeringen beschikt namelijk vier vijfde ook over andere inkomensbronnen.

Uitvoeringsorganisatie De herziening van de uitvoeringsorganisatie in de sociale zekerheid is urgent. De langdurige werkloosheid is hardnekkig en in de nabije toekomst kan de volumeproblematiek zich verscherpen - zeker bij een economische neergang -, omdat de naoorlogse geboortegolf thans in de levensfase belandt waarin het risico op uitkeringsafhankelijkheid groot is, terwijl de reïntegratiekansen tot nu toe niet structureel hoger zijn geworden. De richting waarin de herziening moet gaan, is op dit moment (juni 1998) onder-

werp van geanimeerde discussie. Het is belangrijk dat wordt gekozen voor een duidelijk model: concurrentie of samenwerking. Als voor het concurrentiemodel wordt gekozen, moet worden voldaan aan twee condities.

- De *grens* van marktwerking moet duidelijk worden aangegeven. De toekenning van rechten moet vrij zijn van commerciële overwegingen of groepsgebonden belangen. Daarbij kan men kiezen voor een afzonderlijk instituut voor claimbeoordeling, maar vanwege het risico op breuken in de gevalsbehandeling valt een intensieve monitoring van individuele uitkeringsbeslissingen wellicht te prefereren. Ook het toezicht op het totale uitvoeringsproces moet mede vanuit het gezichtspunt van de publieke verantwoordelijkheid plaatsvinden; er kan niet worden volstaan met 'toezicht in eigen kring' volgens het model van de Verzekeringskamer.
- De beoogde marktwerking moet worden *geëffectueerd*. Daarbij is het allereerst van belang dat de 'gedwongen winkelnering' bij de traditionele uitvoerders spoedig wordt beëindigd. Voorts moet ervoor worden gewaakt dat het schaalvergrotingsproces bij de uitvoeringsinstellingen (uvi's) niet zover doorzet dat in de praktijk eerder sprake is van een oligopolie: het is van groot belang dat er voldoende marktpartijen zijn. Ten slotte moet ook het instrumentarium van arbeidsbureaus en sociale diensten effectief kunnen worden ingezet, hetgeen een meer commerciële opzet van deze instanties kan vergen. Mocht worden geopteerd voor een regionaal samenwerkingsmodel, dan is een versterking van de banden tussen uvi's, sociale diensten en arbeidsvoorziening (neerkomende op een versteviging van de huidige CWI-constructie) essentieel. Concurrentie om uitvoeringscontracten is vermoedelijk geen begunstigende conditie voor intensieve samenwerking. Bij een keuze voor het samenwerkingsmodel moet dan ook worden bezien of er niet op een andere wijze voor kan worden gezorgd dat alle uitvoeringsinstellingen een aanmerkelijk belang hebben bij een op activering en reïntegratie gericht uitvoeringsproces.

1.2.5 Wonen Tussen 1970 en 1995 nam de bevolking van Nederland met 2,5 miljoen personen ofwel met 19% toe, welke toename naar Europese maatstaven bijzonder hoog was (zie hoofdstuk 3, Demografische ontwikkelingen, tabel 3.1). Het vestigingsoverschot uit het buitenland is in deze bevolkingsgroei een steeds grotere rol gaan spelen (zie hoofdstuk 3, figuur 3.3). Het aantal huishoudens steeg in deze periode nog veel sneller dan de bevolking: het groeide met niet minder dan 63%. Voor een deel is dat verschil terug te voeren op de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking, die aanleiding gaf tot een autonoom demografisch proces van huishoudensvorming. Daarenboven vond de huishoudensvorming een andere bron in de toenemende zelfstandigheidsgraad van de bevolking. Als de huidige bevolking volgens de zelfstandigheidsgraad van 1970 zou zijn gehuisvest, zou 14% van de woningvoorraad vrijkomen. De toegenomen zelfstandigheidsgraad van de bevolking in de woonsfeer is één van de meer concrete uitingen van het overigens moeilijk te definiëren proces van individualisering. Deze term is hier, gelet op de spectaculaire toename van het aantal alleenstaanden, bijna letterlijk van toepassing. Tussen 1970 en 1995 verdubbelde het aandeel van de alleenstaanden in het totaal van de huishoudens. De vergrijzing en de toename van het aantal (echt)scheidingen hebben op zichzelf geleid tot een toename van de alleenstand, maar daarenboven was er een culturele impuls van meer diffuse aard werkzaam: er was een toenemende appreciatie van huishoudelijke zelfstandigheid als waarde. Zo geraakte het inwonen bij verwanten, althans voor volwassenen, nog verder in onbruik dan in 1970 al het geval was en werd er vanaf het midden van de jaren zeventig in het bejaardenbeleid, later ook in het gehandicaptenbeleid, gestreefd naar een zo groot mogelijke residentiële zelfstandigheid van de doelgroepen. Terwijl de zelfstandigheids-

graad van 75-plussers in 1971 nog 30,6% bedroeg, was dat in 1994 reeds 66,6%. Aan de andere kant van de leeftijdsverdeling kon voor ongehuwde jongeren in de leeftijdsklasse 18-24 jaar in 1971 een zelfstandigheidsgraad van nog geen 7% worden waargenomen, terwijl die in 1994 23% bedroeg. Deze laatste stijging werd niet zozeer in de hand gewerkt doordat jongeren eerder het ouderlijk huis verlieten, als wel doordat zij dit steeds vaker deden om zich als alleenstaande te vestigen in plaats van als paar (zie ook hoofdstuk 3, tabel 3.5).

Kwaliteit De woonruimteconsumptie per bewoner is meer gegroeid dan alleen uit de groei van het aantal huishoudens volgt. De woningen van na 1970 zijn gemiddeld groter en vaker in eengezinsbouw uitgevoerd dan de woningen die er in 1970 al stonden. Tezelfdertijd vond ook nog een aanmerkelijke bouwtechnische en geriefverbetering van de woningvoorraad plaats, niet alleen door de uitbreiding van de voorraad met nieuwe woningen, maar ook door vervanging en verbetering van bestaande woningen.

Tabel 1.6

Enkele kenmerken van de woningvoorraad, 1971-1994

	1971	1977	1982	1994
percentage eengezinswoningen	67	69	65	69
oppervlakte van de woonkamer	.	27,8	28,8	30,8
percentage met centrale verwarming	.	56	66	83
percentage koopwoningen	35	41	37	48
percentage sociale huurwoningen	.	.	43	40

Bron: Volkstelling 1971; CBS (WBO'71-'94)

Al met al was er een aanzienlijke toename van de woonconsumptie. Deze heeft zich niet kosteloos kunnen voltrekken: volgens CBS-gegevens nam tussen 1970 en 1995 het aandeel van de woonuitgaven in de totale consumptieve bestedingen toe van 6,6% tot 14,4%. Deze ontwikkeling kan niet geheel op het conto worden geschreven van grotere zelfstandigheidsgraden en kwaliteitstoename. Een deel van de kostenstijging berust, los daarvan, op hogere grond- en bouw-prijzen. Tussen 1970 en 1996 lag de stijging van de bouw-prijzen, gecorrigeerd voor kwaliteitstoename, 46% boven de stijging van de totale consumptie van huishoudens. Voor een ander deel legde de woning een hoger beslag op het huishoudensbudget doordat de overheid haar subsidies verminderde. Dat gebeurde vooral in de tweede helft van het tijdvak Aan de andere kant namen de niet op de begroting verschijnende 'fiscale subsidies' toe, doordat het aandeel van de eigen-woningbezitters toenam. Door het voorraadkarakter van de woningmarkt lijkt deze ontwikkeling in een rustig tempo te verlopen, maar in de jaarlijkse bouwstromen is in dit opzicht een spectaculaire verandering opgetreden. In de periode 1970-1974 bedroeg het aandeel van de koopwoningen in de nieuwbouw 41%. Dit aandeel steeg naar 52% in de periode 1975-1979 om, na een inzinking in de jaren tachtig, op te lopen tot 58% in de eerste helft van de jaren negentig. In de jaren 1996 en 1997 bereikte dit aandeel een hoogte van respectievelijk 65% en 72%.

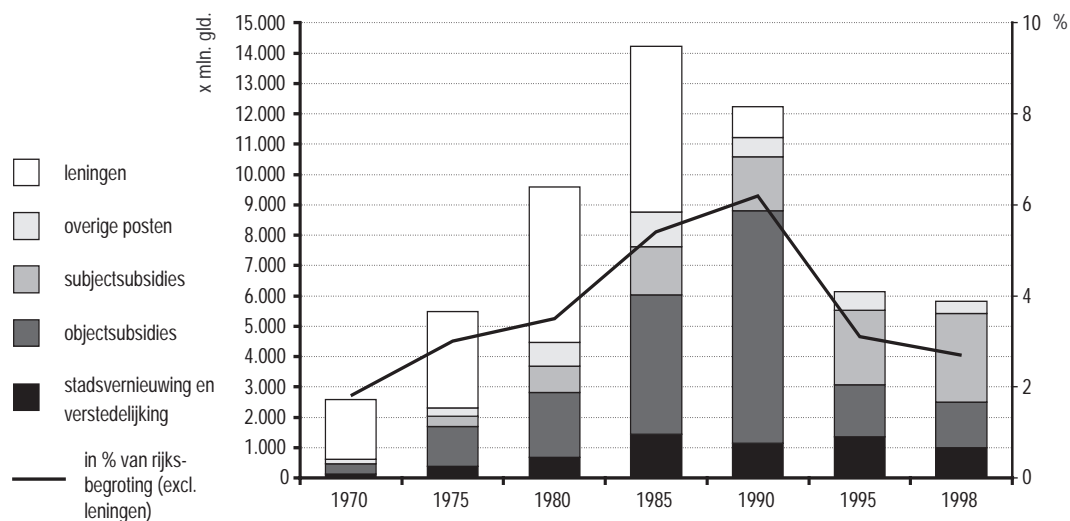
Het stelsel De schaarste aan woningen in de jaren na de oorlog waren voor de Nederlandse overheid reden zich met aanbod en distributie van woningen te bemoeien. Deze interventie verdween niet met het afnemen van de schaarste, maar groeide, integendeel, uit tot een complex systeem van regels dat zich richtte op de prijzen van de nieuwbouw, de prijzen in de voorraad, de relatie tussen kwaliteit en prijs en de relatie tussen prijs en inkomen van de bewoner. Dit systeem vond zijn motivering grotendeels in aan de volkshuisvesting exogene beleidsdoelinden, zoals de matiging van de lonen, de beteugeling van de inflatie en de zorg voor een continue werkgelegenheid in de bouw. Het systeem begon na verloop van tijd echter ook een eigen leven te leiden en de in het systeem betrokken partijen, de bewoners niet in de laatste plaats, raakten gewend aan huren die van de kost- en marktprijzen losgetornd waren. De leningen en subsidies die het rijk verstrekke aan corporaties en andere sociale beheerders vormden de hefboom van de overheidsinvloed. Deze instrumenten bevorderden vooral de bouw van grote aantallen huurwoningen tegen een matige prijs, die bestemd waren voor brede lagen van de bevolking. In de periode 1970-1974 werd een derde van de nieuwbouw als woningwetwoning uitgevoerd, in de periode 1980-1989 zelfs 40%. Daarenboven kwam nog eens grofweg 15% van de woningen in deze twee decennia tot stand in de premiehuursector. Ook de woonlasten van eigenaren-bewoners werden trouwens door premies en fiscale tegemoetkomingen gedrukt; naar veler opinie zelfs sterker dan de woonlasten van huurders. De subsidies en premies riepen weer verdere overheidsinterventie op: zo bepaalde het rijk de aantallen woningen die binnen de verschillende subsidieregimes gebouwd werden en de locatie waar zij verrezen. Volkshuisvesting was daarmee tevens een belangrijk instrument in de ruimtelijke ordening van Nederland.

Terugkeer naar een vrije markt voor huurwoningen is verschillende malen overwogen, zoals in 1972 met het verschijnen van de nota *Volkshuisvesting* van het kabinet-Biesheuvel. Voor liberalisatie werd uiteindelijk toch geen politieke meerderheid gevonden. Vrije marktprijzen werden telkenmale strijdig geacht met hogere belangen van bouwbeleid en woningvoorziening, met inkomenspolitieke doelstellingen en met eisen van sociale rechtvaardigheid. Liberalisatie zou gepaard gaan met een schokeffect in de huursector, dat niet acceptabel werd geacht. Onder het kabinet-Den Uyl in het midden van de jaren zeventig ging de ontwikkeling zelfs in tegengestelde richting. Dit kabinet oordeelde de door subsidies gedrukte aanvangshuren toch nog te hoog voor een groot deel van de doelgroep en introduceerde een vraagprijs voor huurwoningen die een bepaald deel van het inkomen niet te boven mocht gaan. Deze normhuurquoten stegen met het inkomen van de huurders. Het verschil met de vraaghuur werd door het rijk bijgepast door individuele huursubsidie. Om de kosten van de regeling in de hand te houden werd een nieuwe berekeningsmethodiek voor de kostprijs van nieuwe huurwoningen ingevoerd, die gemodelleerd was naar het principe van de klimlening. Door deze zogenoemde dynamische kostprijsberekening werd de kostprijs in de jeugdijaren van een woning verlaagd, om vervolgens in de tijd toe te nemen. Daarmee werd ook de subsidielast naar later jaren verschoven. Het stelsel was berekend op toenemende welvaart, stijgende inkomens en een hoge inflatie, destijds gehuldigde verwachtingen die met de tweede oliecrisis werden gelogenstraf. Tussen 1975 en 1980 verdubbelden de volkshuisvestings-subsidies, en het aantal ontvangers van individuele huursubsidie nam toe van 300.000 in 1975 tot 700.000 in 1983. Pogingen tot budgetbeheersing door middel van huurverhogingen werden voor een aanzienlijk deel tenietgedaan door de toename van de vraag naar individuele huursubsidie die eruit voortvloeide. Doordat de vraag naar koopwoningen in deze periode van recessie scherp daalde, voelde de regering zich geroepen de woningbouw door middel van extra

aantallen gesubsidieerde huurwoningen op peil te houden. Onder het systeem van de dynamische kostprijsberekening ging zij daarmee zware verplichtingen voor de toekomst aan.

Een andere kostenfactor was de grootscheepse stadsvernieuwing die vooral in de jaren tachtig werd bedreven onder het motto 'bouwen voor de buurt'. Het streven om de zittende bewoner in de vernieuwde woning, of op zijn minst in de vernieuwde buurt, te handhaven ging gepaard met een stapeling van subsidie-regelingen. Vanaf 1977 werd het instrumentarium uitgebreid met de Interim-saldoregeling, waarbij hele wijken werden verbeterd onder dekking van exploitatietekorten door de overheid.

Figuur 1.6 Volkshuisvestingsuitgaven naar samenstelling (x mln. gld.) en als percentage van de rijksbegroting, 1970-1998

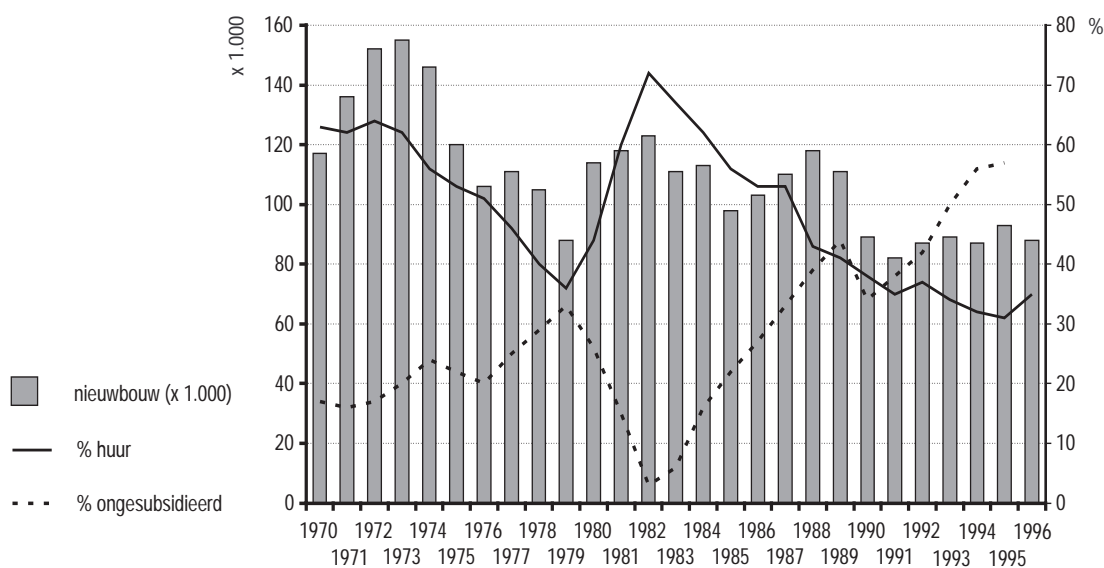


Bron: hoofdstuk 13

De kentering Het wonen was met dit alles steeds meer een verzorgingsarrangement geworden waaraan brede lagen van de bevolking deel hadden. Aan het einde van de jaren zeventig trad een ideologische kentering op, waarbij de kostprijs van het wonen als leidraad weer meer gewicht in de schaal legde. Een herziening van het stelsel bleek echter nog niet mogelijk. De recessie van 1979 tot 1984 verleide de overheid, zoals gezegd, juist tot extra steun aan de volkshuisvesting om de bouwstroom op peil te houden. De kritiek op het stelsel nam echter toe. De parlementaire enquête naar bouwsubsidies zette in 1987 de schijnwerpers op het systeem en was mede aanleiding tot een stelselherziening. Deze werd in 1989 ingeluid door de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* die brak met de conjunctuurgevoelige open-einderegelingen die het stelsel kenmerkten. De aandacht zou zich in het vervolg moeten beperken tot de lage inkomensgroepen die de overheidssteun werkelijk nodig hadden. Exploitatiesubsidies die zich over

de levensduur van de woning uitstrekten, maakten plaats voor eenmalige bijdragen waarvan aantal en hoogte afhankelijk werden gemaakt van een tevoren vastgesteld budget. De individuele huursubsidie werd als instrument in stand gehouden, maar werd wel onderwerp van voortdurende kleine bezuinigingen. De normhuurquoten werden in 1983/1984 vervangen door normhuren. Het stelsel sleepte echter ook na al deze ingrepen de historische last van de eerder aangegane verplichtingen met zich mee. In 1995 werden daarom de nog aan de woningcorporaties verschuldigde subsidies in één keer afgekocht doorverrekening met de bij deze zelfde corporaties uitstaande leningen. Met deze 'bruteringsoperatie' werden de financiële banden tussen de overheid en de sociale verhuurders vrijwel doorgesneden. De woningcorporaties kregen de verdere verantwoordelijkheid voor een sluitende exploitatie van hun bezit.

Figuur 1.7 Woningbouw, 1970-1996 (aantallen en verdeling naar subsidie categorie)



Bron: hoofdstuk 13

Met de nota *Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst* (Belstato) uit 1992 kreeg de door de overheid gesubsidieerde stadsvernieuwing een einddatum in 2005. Na oorlogse woningen vielen meteen al uit de boot. Hun behoud moest deel gaan uitmaken van de beheerstaak van de corporaties.

De systeemwijzigingen die zich uitstrekten over de periode 1989-1995 gingen gepaard met een verschuiving van de woningvoorziening van gesubsidieerde huurwoningen naar ongesubsidieerde woningen en van huurwoningen naar koopwoningen (figuur 1.7).

Woonlasten Ondanks de overheidssubsidies hadden de bewoners, althans de huurders, over bijna de gehele periode 1970-1997 te kampen met woonlasten die sterker stegen dan de overige kosten van levensonderhoud en dan het inkomen. De

nettohuurquote lag aan het begin van de jaren zeventig op ruim 12%, maar was in 1994 gestegen naar 20,5%. In dat laatste cijfer is de eventueel aan de bewoner toegekende huursubsidie al verrekend. Deze stijging voltrok zich vrijwel geheel in de jaren tachtig en negentig. Zij berustte deels op de bouwkosten, die het grootste deel van de periode de inflatie overtroffen. Zij was deels ook een gevolg van het huurbeleid, waarbij vooral de huurharmonisatie, die aanving in 1976, moet worden genoemd. Woningen wier kwaliteit daartoe aanleiding gaf, werden op een huurtrend gezet die de algemene huurronde te boven ging. Voor een ander deel droeg de kwalitatieve verbetering in het kader van de stadsvernieuwing bij aan de stijging van de huren. Ten slotte waren er bezuinigingen op de individuele huursubsidie.

De ooit geprojecteerde normhuurquoten waarbij de huurquote moest stijgen met het inkomen van de bewoner, zijn nooit gerealiseerd. In de jaren tachtig en negentig nam de beweging zelfs een tegengestelde richting aan. De huurquoten stegen des te sterker naarmate het inkomen van de bewoner lager was. In de onderste helft van de inkomensverdeling stegen de huurquoten met ongeveer 6,5 procentpunt en in de bovenste helft met ongeveer 4 procentpunt.

Deze denivellering trad niet alleen op in de verdeling van de lasten, maar ook in de kwaliteit van het artikel. De kwaliteit van de woningen ging in de onderste helft van de inkomensverdeling minder sterk omhoog dan in de bovenste helft. De lagere inkomensgroepen kwamen ook niet mee op de koopmarkt. Terwijl het aandeel door de eigenaar bewoonde woningen in de hele woningvoorraad steeg van 37,1% in 1982 naar 47,6% in 1994, bleef dat aandeel voor het onderste kwart van de inkomensverdeling stabiel op ruim 25%. Vooral in de middengroepen was de overgang naar koopwoningen massaal: in het op één na hoogste kwart van de inkomensverdeling liep het aandeel eigenaren-bewoners op van 39% naar 66%.

De woonlasten van eigenaren-bewoners zijn moeilijk eenduidig vast te stellen. Als alleen rekening wordt gehouden met hypothecaire lasten met daarin verdiscontering van de fiscale behandeling van de eigen woning, gingen de kosten van eigenaren sinds het eind van de jaren zeventig ongeveer gelijk op met de inflatie. Als percentage van het inkomen van de eigenaren daalden ze enigszins. Daarbij is echter geen rekening gehouden met onderhoud en de *opportunity costs* van het geïnvesteerde vermogen, terwijl ook de overdrachtsbelasting bij de aankoop van een woning en het eigenaarsaandeel in de onroerende-zaakbelasting buiten beschouwing blijven.

Segregatie De woningvoorraad begon tevens tekenen van een tweedeling langs geografische lijnen te vertonen. In 1970 bevond bijna 18% van de woningvoorraad zich in de vier grootste steden, in 1994 nog slechts iets meer dan 11%. De uitbreidingsnieuwbouw ging grotendeels aan deze steden voorbij en voorzover zij er plaatsvond, was dit overwegend in de vorm van sociale huurwoningen in etagebouw in vrij hoge dichtheden. De stadsvernieuwing, afgestemd op de smalle beurs van de in oude wijken woonachtige bevolking, bevestigde het bestaande patroon. De voorkeur van de bevolking ging eerder uit naar ruime eengezinswoningen met tuin in een rustige groene omgeving met parkeerplaatsen voor één of twee auto's. Bovendien nam de belangstelling voor koopwoningen steeds toe. De gehele periode van 1970 tot heden staat dan ook in het teken van de suburbanisatie. De uittocht uit de grote stad werd enigszins gekanaliseerd door een beleid van ruimtelijke ordening. Aanvankelijk was dit gericht op concentratie van de suburbanisanten in groeikernen. Deze bundeling van de stroom werd

met gedeeltelijk succes bekroond: de groeikernen absorbeerden een belangrijk deel van de stroom, maar daarnaast vestigden zich velen meer verspreid over kleine plattelandsgemeenten. In het midden van de jaren tachtig drong het besef door dat de grote steden door de suburbanisatie werden uitgemereld en deed de compacte-stadsgedachte haar intree in de ruimtelijke ordening. Nieuwbouw moest zo veel mogelijk binnen of direct grenzend aan de grote steden plaatsvinden. In de *Vierde nota ruimtelijke ordening* uit 1988 werd deze lijn voortgezet, waarbij de nadruk meer kwam te liggen op de regeneratie van de grote stad, ook in economische zin. Dit beleid vindt op zijn beurt een vervolg in de *Vierde nota extra* (Vinex), waarin een groot aantal locaties in de randgebieden van de grote steden is aangewezen voor de woningbouw.

Suburbanisatie houdt niet in dat de grote steden zijn leeggelopen. De plaatsen van de vertrekkende bevolking zijn in de loop van de jaren grotendeels ingenomen door nieuwe vestigers uit het buitenland. Hierdoor zijn de grote steden aanzienlijk verarmd en zij zijn als woonmilieu steeds sterker gaan contrasteren met de relatief welvarende suburbs. Een grote meerderheid van de grootstedelijke wijken behoort in sociaal-economisch opzicht tot de laagst geklasseerde gebieden van Nederland. Hun aantrekkelijkheid is daarmee voor veel woningzoekenden verder gedaald. De toch al groeiende ongelijkheid in de woonsituatie vindt in deze ruimtelijke segregatie een extra dimensie. Het beleid is er thans op gericht deze segregatie te keren door stimulering van de stedelijke economie en door de schepping van een wervend woonmilieu in de grote steden. De nieuwbouw zou daar voor minimaal de helft, maar liefst meer, in de vorm van koopwoningen moeten worden uitgevoerd. Daarnaast zal de verkoop van huurwoningen aan zittende bewoners worden gestimuleerd. In de verwezenlijking van de plannen is een grote taak aan particuliere investeerders toegedacht. De naar verhouding bescheiden overheidsbijdragen moeten als hefboom fungeren. De autonome krachten waartegen dit beleid moet optornen, zijn echter geducht. Ook bij voorspoedig verloop van het programma zal de stedelijke woningmarkt slechts langzaam van karakter veranderen. In diezelfde tijd wordt natuurlijk ook elders geïnvesteerd en gebouwd.

Conclusie De Nederlandse volkshuisvesting is er tussen 1970 en 1995 in geslaagd meer dan 2,5 miljoen woningen aan de voorraad toe te voegen en daarmee de groei van het aantal huishoudens (met 63% in deze periode) op te vangen. Tezelfdertijd werd de kwaliteit van de woningvoorraad verhoogd. De bevolking hoefde voor dit alles niet krom te liggen. Huurquoten die in het buitenland, zeker in verstedelijkte gebieden, normaal waren, werden in Nederland pas in de jaren negentig bereikt. Een zwaar gesubsidieerde woningvoorziening die brede lagen van de bevolking voorzag en die heeft geleid tot een naar Europese maatstaven ongekend aandeel van sociale huurwoningen in de voorraad, heeft dit alles bewerkstelligd. In het succes van dit beleid liggen echter de problemen besloten. De nadruk heeft decennialang op kwantitatieve doelstellingen gelegen en op lage huren. Daarbij is een woonkwaliteit tot stand gebracht die op een hoger gemiddeld niveau ligt dan in 1970, maar die achterblijft bij de woonwensen van een thans in welstand toenemende bevolking. Een snelle aanpassing van de woningvoorraad aan de hoger wordende eisen stuit op het voorraadkarakter van de woningmarkt en op de restricties van de ruimtelijke ordening. Het Groene hart van de Randstad wordt niet opengesteld voor massale woningbouw.

Tegelijkertijd dreigt er als gevolg van een afnemende kwantitatieve schaarste op de woningmarkt leegstand te ontstaan in de minder begeerde delen van de woningvoorraad. Dit probleem zal zich overigens nog sterker manifesteren als

bij een eventuele doorbraak van de bouwstroom naar het thans nog gesloten landelijke gebied, een plotselinge kwaliteitssprong wordt gemaakt. De geleide kwaliteitsmatiging die momenteel in de randstedelijke woningbouw hoogtij viert, behoedt wel de grote steden voor een nog sneller verval.

1.2.6 Onderwijs De omvang van de bevolking in de schoolleeftijd nam tussen 1970 en 1998 af met 20%. De feitelijke schoolgaande bevolking liep daarentegen met slechts 1% terug. Deze discrepantie volgt uit de veel hogere participatiegraad van jongeren in het onderwijs. De mediane leeftijd waarop jongeren het voltijdonderwijs verlieten, steeg van 16 jaar in 1970 naar bijna 20 jaar in 1995 (zie figuur 14.3). Het mavo, havo en vwo zijn voor 90% van de leerlingen geen eindbestemming meer, maar een tussenstation. De verlenging van de leerweg ging gepaard met een verschuiving van beroepsonderwijs naar algemeen vormend onderwijs. Binnen het beroepsonderwijs nam trouwens het element van algemene vorming eveneens aan betekenis toe. Een opvallende verschuiving deed zich in de besproken periode ook voor in het basisonderwijs. Een toenemend aandeel van de leerlingen kwam terecht in het speciaal onderwijs in plaats van in het reguliere onderwijs. Terwijl het aantal leerlingen in het basisonderwijs met 20% afnam, maakte het speciaal onderwijs een groei van 60% door. Er zijn verschillende verklaringen voor deze verschuiving. Het reguliere onderwijs is vermoedelijk hogere eisen gaan stellen en selectiever geworden, terwijl de diagnostiek op basis waarvan leerlingen naar het speciaal onderwijs worden verwezen een ontwikkeling doormaakte. Ook werd het verblijf in het speciaal onderwijs langer.

Opmerkelijk is dat de ontzuiling die in de periode 1970-1995 optrad, goeddeels aan het onderwijs voorbijging. Terwijl in 1970 27% van de leerlingen een openbare school bezocht, was dat in 1995 nog steeds niet meer dan 32%. Daarmee is niet gezegd dat de secularisatie van de samenleving het onderwijs ongemeoid liet. De godsdienstige lading van het confessionele onderwijs is ongetwijfeld verminderd; mede daardoor, maar ook door zijn kwaliteit, oefent het op vele niet-godsdienstige ouders van schoolgaande kinderen aantrekkingskracht uit.

Het onderwijs is een vrijwel geheel door de overheid gefinancierde voorziening. In weerwil van de demografische ontgroening is het onderwijs niet goedkoper geworden (zie tabel 1.7). De langere leerwegen en de toenemende concentratie van leerlingen in relatief dure soorten van onderwijs (speciaal onderwijs en post-leerplichtonderwijs) hebben ertoe geleid dat het subsidiebedrag per leerling is gestegen van bijna 4.000 gulden in 1970 naar 5.500 gulden in 1995 (constante prijzen van 1990). Als percentage van het nationaal inkomen daalden de onderwijsuitgaven in die periode van 7% naar 5,6%. Alleen de perioden 1970-1975 en 1985-1987 kenmerkten zich door een stijging van het genoemde percentage.

Het onderwijsbeleid in de periode 1970 tot heden vond een belangrijke mijlpaal in de Contourennota van 1975. Deze stond vooral in het teken van democratisering van de onderwijsdeelname, maar toch werd ook de noodzaak van bezuinigingen onderkend. Pas in de jaren tachtig slaagde men erin het beslag van onderwijs op het nationaal inkomen omlaag te brengen. Dit gebeurde voornamelijk door bezuinigingen op de salarissen en, vooral in het hoger onderwijs, door een toenemende bijdrage van de gebruikers van het onderwijs. Zo werd de in 1986 ingevoerde universele basisbeurs in latere jaren enkele malen verlaagd. Ook de verkorting van de studieduur in het hoger onderwijs diende de bezuinigingen.

Daarnaast werd het onderwijs onderworpen aan een schaalvergroting, waarvan men zowel budgettaire als onderwijskundige voordelen verwachtte. Deze schaalvergroting omvatte alle onderwijsvormen, maar sloeg vooral toe in het voortgezet onderwijs. Het aantal scholen in het primair onderwijs nam vooral af door de samenvoeging van kleuterscholen en lagere scholen tot scholen voor basisonderwijs. Het aantal scholen voor algemeen vormend voortgezet onderwijs nam af met ongeveer twee derde. Het aantal instellingen voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs daalde nog sterker. Overigens daalde het aantal locaties waar het onderwijs werd gegeven veel minder sterk. De schaalvergroting was voor een groot deel bestuurlijk van aard.

Tabel 1.7 Overheidsuitgaven per leerling/student (in prijzen 1990) en niveau van de eigen bijdragen, 1975-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
overheidsuitgaven per leerling/student					
basisonderwijs	3.800	4.600	4.700	4.600	5.200
speciaal onderwijs	12.100	14.600	14.000	14.100	15.100
algemeen voortgezet onderwijs lager (voorbereidend) en middelbaar beroepsonderwijs ^a	.	7.500	6.600	6.700	.
hoger beroepsonderwijs	.	10.400	9.000	10.200	9.500
wetenschappelijk onderwijs	34.900	31.100	24.300	26.600	27.300
wetenschappelijk onderwijs exclusief gezondheidszorg en onderzoek	.	18.100	12.100	13.200	8.800
eigen bijdragen als percentage van de totale bekostiging ^b					
algemeen voortgezet onderwijs lager en middelbaar	1	1	2	5	.
beroepsonderwijs	1	1	4	10	6 ^c
hoger beroepsonderwijs	3	4	10	18 ^d	20
wetenschappelijk onderwijs exclusief gezondheidszorg en onderzoek	.	4	9	13	20

^a Per voltijd equivalent.

^b Eigen bijdragen als percentage van het totaal van de rijksvergoeding, de uitgaven voor rijksscholen en eigen bijdragen.

^c Algemeen voortgezet onderwijs, voorbereidend en middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

^d Betreft 1992.

Bron: hoofdstuk 14

Ten slotte traden in de inhoud van het onderwijs wijzigingen op. Nieuwe vakken waren toegevoegd en de aandacht voor algemene vaardigheden nam toe. In het beroepsonderwijs is het streven in recente jaren vooral om door middel van het onderwijs kernkwalificaties of sleutelvaardigheden te realiseren die in tal van beroepen of functies van belang zijn. In dat verband past ook de recente nadruk op de zelfstandigheid van de leerling in het proces van kennisverwerving. De leerling zou primair moeten leren om te leren.

De vele pleidooien voor een geïndividualiseerd onderricht dat recht doet aan de specifieke kenmerken van de leerling, hebben niet geleid tot een transformatie van de onderwijsmethoden. Nog steeds is het traditionele, klassikale onderwijs de dominante vorm. Dit type kennisoverdracht schijnt overigens geen slechtere resultaten af te werpen dan de meer geïndividualiseerde vormen.

Democratisering Zoals gezegd stond in de Contourennota van 1975 de vermindering van ongelijkheid in, en door middel van het onderwijs voorop. Daartoe werd bijvoorbeeld de leerplicht met een jaar verlengd. Het lag in de bedoeling van de opstellers dat in het voortgezet onderwijs alle leerlingen een vierjarig gemeenschappelijk programma zouden gaan volgen en dat sociale differentiatie pas aan het einde daarvan een kans zou krijgen. De oppositie tegen deze 'middenschool' was echter te groot en hij werd dan ook niet ingevoerd. Tien jaar later kwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met een compromisvoorstel, waarbij bestaande soorten van voortgezet onderwijs werden gehandhaafd, maar waarin zij wel zouden voorzien in een grotendeels gemeenschappelijk programma voor de eerste jaren. Dit idee van de basisvorming heeft het wel gehaald. Zij omvat een breed algemeen vormend vakkenpakket voor alle leerlingen in de onderbouw. Door de herstructurering van de bovenbouw van het vbo/mavo enerzijds en het havo/vwo anderzijds zal daarentegen in de toekomst een nadrukkelijker tweedeling in het voortgezet onderwijs ontstaan. De middenschool van de Contourennota is daarmee ten grave gedragen.

De bestrijding van onderwijsachterstand in de sociaal-economisch laag geklasseerde milieus kreeg in de jaren zeventig ook vorm in onderwijsstimuleringsprogramma's in het lager onderwijs. In deze jaren diende zich een nieuwe ongelijkheid aan, doordat kinderen van immigranten achterbleven bij autochtone leerlingen. De faciliteiten werden dan ook aan het begin van de jaren tachtig uitgebreid tot leerlingen uit etnische-minderheidsgroepen. In 1985 versmolten de verschillende regelingen in het onderwijsvoorrangsbeleid, dat op zijn beurt in 1997 weer overging in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goa). Tot op heden heeft dit beleid nog niet het gewenste resultaat opgeleverd. De faciliteiten werden daarvoor door de scholen ook te weinig gericht ingezet (zie hoofdstuk 9, Naar een multi-etnische samenleving, § 9.4.3).

Desondanks is de kansenongelijkheid in het onderwijs sinds de jaren zestig afgenomen. Daarbij was vooral van belang dat leerlingen uit de onderste sociaal-economische strata hun talent beter bleken te benutten door niet meer een onder hun prestatieniveau liggende vorm van voortgezet onderwijs te kiezen. Ook in de doorstroming naar het hoger onderwijs nam het milieu-effect af. Van niet geringe betekenis in deze afnemende ongelijkheid was ook de emancipatie van vrouwen. Meisjes liepen hun niveau-achterstand op jongens volledig in, hoewel de verdeling van beide geslachten over sectoren van onderwijs nog aanmerkelijk verschilt. Het aandeel van de leerlingen dat het voortgezet onderwijs verlaat zonder diploma is sterk gedaald. In de cohort die in 1965 instroomde in het voortgezet onderwijs bedroeg dit aandeel nog 30%, van de jaargang 1977 viel 16% uit en bij de jaargang 1989 zal dat naar verwachting ruim 7% zijn. Van deze drop-outs behoort ongeveer 20% tot de etnische minderheden. Bij hen is de kans om het onderwijs zonder diploma te verlaten driemaal zo hoog als bij de autochtonen. Ook kinderen uit eenoudergezinnen hebben een veel hogere kans om het onderwijs voortijdig te verlaten.

De democratisering van de onderwijsparticipatie heeft geleid tot inflatie van diploma's. De entree op de arbeidsmarkt vindt plaats in een lager functieniveau dan vroeger en levert ook een lagere beloning op. Bij hoger opgeleiden is de tevredenheid met het inkomen in de loop van de tijd dan ook gedaald. Deze compressie van de functie- en beloningshiërarchie heeft de onderwijsmotivatie niet verminderd, want deze hiërarchie is als zodanig blijven bestaan. De kans op werk en het niveau waarop men uiteindelijk zijn beroep zal uitoefenen, variëren nog steeds met de uit het bezit van diploma's blijkende kwalificaties.

Het relatieve voordeel van diploma's heeft in het verleden geleid tot een onderwijsexpansie die nog niet is gestopt. Wel wordt verwacht dat de toestroom naar het wetenschappelijk onderwijs een weinig zal afnemen, maar het animo voor hoger beroepsonderwijs, en per implicatie voor alle daaraan voorafgaande niveaus, zal nog toenemen. De onderwijsexpansie is tot op grote hoogte te beschouwen als een bij de postindustriële samenleving horende noodzaak, maar vertoont ook trekken van overconsumptie. Daarbij dreigen leerlingen met beperkte onderwijsvaardigheden die in de jacht op diploma's niet meekomen, gemarginaliseerd te worden. Een van overheidswege vastgestelde startkwalificatie moet weliswaar alle leerlingen brengen op een niveau dat een redelijk uitzicht op een arbeidsmarktloopbaan biedt, maar ook dit niveau is voor een aantal leerlingen nog hoog. Daarom is een wat minder vergende 'assistentenopleiding' ingesteld. De ervaring daarmee is nog jong. Enig soelaas voor de minder gekwalificeerde arbeidsmarktbetreders ligt nochtans in het verschiet. Lange tijd heeft de schaarste aan werkgelegenheid geleid tot neerwaartse verdringing op de arbeidsmarkt. Door de demografische en economische omstandigheden van het moment zal het aanbodoverschot van arbeid op de hogere niveaus wellicht omslaan in een vraagoverschot. Dit kan leiden tot een omkering van het proces, dus tot opwaartse verdringing.

Meritocratie Door de onderwijsexpansie, waarbij het in de bevolking aanwezige leertalent steeds beter wordt benut, heeft onze maatschappij een meer meritocratisch karakter gekregen. De meritocratie manifesteert zich ook binnen het onderwijs. De nadruk in het voortgezet en hoger onderwijs op resultaten in de vorm van cijfers is in de laatste decennia toegenomen en de scholen voeren in dit opzicht een onderlinge concurrentie, waarvan het resultaat aan de hand van productiecijfers ook steeds inzichtelijker zal worden. Dit kan bij de scholen leiden tot de vermindering van *bad risks* bij de selectie van leerlingen. De budgettaire restricties waarmee scholen kampen, zouden dit proces kunnen bevorderen. Door hun autonomie zijn zij betrekkelijk vrij in hun investeringen en zij zouden deze kunnen richten op leerlingen die naar verwachting goed presteren. Veeleisende ouders zouden daarop door hun schoolkeuze kunnen aansluiten. Vooral in de vier grote steden zijn tekenen van een onderwijssegregatie aanwezig. Het feit dat de helft van de leerlingen daar tot een etnische minderheid behoort, is daaraan niet vreemd. Scholen zouden trouwens ook in de verleiding kunnen komen hun energie zodanig te concentreren op de prestaties in een aantal kernvakken, dat de brede basisvorming in het gedrang komt.

De school als studiehuis De recente doelstellingen die voor het onderwijs worden ontwikkeld, getuigen van hoge ambitie. Dat geldt in het bijzonder de bepleite ontwikkeling van de school tot een 'studiehuis', waarin de leerling leert om zelfstandig kennis te verwerven en waarin de leraar de rol van klassikaal onderricht gevende docent verwisselt voor die van begeleider van individuele leerprocessen. Deze didactiek sluit wellicht aan bij de verwachtingen waaraan mensen in een snel veranderende samenleving dienen te voldoen, maar zij stelt hoge eisen aan zowel de leer-

ling als de docent. Voor leerlingen uit achterstandsmilieus betekent het studiehuis dat zij, figuurlijk gesproken, ver van huis zijn. In hun geval is streng gestructureerd klassikaal onderwijs wellicht de meer effectieve methode. In het algemeen betekent het studiehuis een risico voor de minder gemotiveerde leerlingen. Veel wordt in het nieuwe systeem ook gevraagd van de leraren. Het is de vraag of een vergrijzend docentenkorps de omslag van doceren naar leerprocesbegeleiding gestalte kan geven zonder in passiviteit te vervallen.

Conclusie De onderwijsexpansie die Nederland al geruime tijd doormaakt, voorziet in de behoeften van de postindustriële samenleving, maar heeft ook trekken van overconsumptie gekregen. Degenen die in de diplomajacht niet meekomen, zien hun afstand tot het gemiddelde stijgen. De recentelijk toenemende aandacht in het onderwijs voor algemene vorming en de nadruk op abstracte vaardigheden weerhouden een deel van de leerlingen ervan hun meer specifieke en concrete talenten tijdig uit te buiten.

1.2.7 Vrije tijd, media, cultuur De hoeveelheid vrije tijd die de Nederlandse bevolking heeft te besteden, is sinds 1975 nauwelijks veranderd. Achter deze bevinding gaat echter een grote mate van dynamiek schuil. Zo nam de hoeveelheid tijd die door de bevolking aan arbeid werd besteed (niet uitgesplitst in tabel 1.8) met 2,7 uur per week toe, en dat feit was op zijn beurt weer het resultaat van verschillende ontwikkelingen: de arbeidsparticipatie van de bevolking beneden de 50 jaar nam, vooral door de massale toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt, sterk toe (zie hoofdstuk 11, Arbeid) en de reistijd ten behoeve van de arbeid steeg enigszins. De feitelijke arbeidsduur per werkende nam daarentegen iets af, hoewel in mindere mate dan contractueel vastgelegd. Onder de ouderen daalde de arbeidsparticipatie, hetgeen zich uit in een toegenomen hoeveelheid vrije tijd. Deze laatste ontwikkeling lijkt alweer over haar hoogtepunt heen te zijn. Voor de bevolking tussen de 18 en 50 jaar daalde de hoeveelheid vrij te besteden tijd.

Tabel 1.8

Tijdsbesteding in een doorsneewerkweek in oktober, 18-64-jarigen, 1975-1995 (in uren per week)

	1975	1980	1985	1990	1995
arbeid en onderwijs	22,5	22,2	22,5	24,9	25,7
huishoudelijke en zorgtaken	20,5	21,1	21,1	19,5	19,9
totaal verplichtingen	43,0	43,3	43,6	44,4	45,6
vrije tijd	47,4	46,2	47,7	46,1	45,7
vrije tijd per bevolkingscategorie					
mannen	48,7	47,4	49,0	47,0	45,9
vrouwen	46,0	44,8	46,5	45,3	45,5
18-34 jaar	46,0	44,0	45,1	42,9	42,5
35-49 jaar	46,9	44,8	46,3	44,3	44,2
50-64 jaar	50,5	51,8	54,5	55,3	53,9
gemiddelde contractuele arbeidsduur					
werkenden		38,0	37,1	37,0	35,9
gemiddelde feitelijke arbeidsduur					
werkenden	35,8	35,3	35,2	35,0	35,3

Bron: hoofdstuk 16

De toegenomen tijd die gemoeid was met arbeid en onderwijs kwam overwegend in mindering op de tijd besteed aan huishoudelijke taken en op de overblijvende vrije tijd. Ook hierachter gaan echter verschillende ontwikkelingen schuil.

Zo groeide het aandeel van de alleenstaanden in de bevolking, hetgeen een opwaartse druk betekende op de tijd die nodig was voor het huishouden. Alleenstaanden missen namelijk de schaalvoordelen die meerpersoonshuishoudens bij de verrichting van huishoudelijke taken bezitten. Daarentegen betekende de toetreding van grote aantallen vrouwen tot de arbeidsmarkt dat een nieuw type huishouden opkwam, te weten het huishouden met twee inkomensverdieners.

De opkomst van het tweeverdienershuishouden Het tweeverdienershuishouden is in de onderzoeksperiode het kostwinnershuishouden in numeriek belang voorbijgestreefd. Het tweeverdienershuishouden ondervindt een aanzienlijk grotere druk van de verplichtingen die voortvloeien uit arbeid en onderwijs. Tabel 1.9 laat zien hoe groot het verschil is.

Nog groter is de tijdsdruk in tweeverdienershuishoudens met jonge kinderen. Het totaal aan verplichte bezigheden vergt hier 119 uur per week. De benodigde extra tijd wordt voor een deel gevonden in een vermindering van huishoudelijke activiteiten. Naar eigen opgave wordt aan kinderen in beide typen huishoudens evenveel tijd besteed. Het tweeverdienershuishouden met jonge kinderen kampt niet alleen met een groot tijdsbeslag van verplichtingen, maar ook met problemen van taakcoördinatie. Anders dan in het kostwinnershuishouden, vormt de tijd van de huisvrouw niet meer de reserve waaruit op bijna elk moment van de dag geput kan worden. Het soelaas moet komen van de al dan niet geïnstitutionaliseerde kinderopvang en van maatregelen in de sfeer van bijzonder verlof. Sinds 1990 zijn deze faciliteiten in vrij hoog tempo van de grond gekomen, maar de gelijke verdeling van betaalde arbeid over de partners in het huishouden volgens het zogenoemde combinatiescenario van de Commissie toekomstscenario's (1995), lijkt nog ver weg. Zelfs als het combinatiescenario, met 30 uur betaalde arbeid voor elk van de partners, werkelijkheid wordt, is een dergelijk tweeverdienershuishouden nog 20 uur meer tijd kwijt aan zijn verplichtingen dan het kostwinnershuishouden. Verdere verlaging van de tijdsdruk kan dan alleen nog maar worden gevonden in uitbesteding van huishoudelijke en zorgtaken.

Tabel 1.9 Tijdsbesteding van verschillende typen huishoudens, 18-64-jarigen, 1995 (in uren per week)

	kostwinnershuishouden			tweeverdienershuishouden		
	mannen	vrouwen	totaal	mannen	vrouwen	totaal
alle huishoudens met hoofd < 65 jaar						
arbeid en onderwijs	44,0	1,8	45,8	42,4	23,2	65,6
huishouden en zorg	9,4	35,7	45,0	11,4	28,1	39,5
totaal	53,4	37,4	90,3	53,8	51,4	105,2
huishoudens met jonge kinderen ^a						
arbeid en onderwijs	43,7	1,4	45,1	42,5	16,8	59,3
huishouden en zorg	13,4	50,4	63,8	18,2	41,2	59,4
totaal	57,1	51,8	108,9	60,7	58,0	118,7

^a Jongste kind tot 6 jaar.

Bron: hoofdstuk 16

Het tweeverdienershuishouden met kinderen vergt veel organisatie en biedt vaak een hectisch beeld. Het vaste dagritme waarin alle leden op hun eigen manier zijn opgenomen, is hier moeilijker te realiseren dan in het kostwinnershuishouden. Een modern huishouden met kinderen wordt wel vergeleken met

een duiventil, waarin nooit alle bewoners tegelijk bijeen zijn en waarin bijvoorbeeld maaltijden individueel worden gebruikt. De wetenschap dat op de arbeidsmarkt een proces van flexibilisering gaande is (zie hoofdstuk 11), verhoogt de aannemelijkheid van dit beeld (zie nog eens § 1.2.3). In 1975 was 19% van de bevolking betrokken bij avond- of nachtwerk en 19% bij weekendwerk; in 1995 waren beide percentages gestegen naar 23. In deze cijfers zijn de gevolgen van de Arbeidstijdenwet en de Winkeltijdenwet uit 1996 nog niet tot uiting gekomen. Een zekere mate van desynchronisatie in de afwikkeling van verplichte taken en de besteding van de vrije tijd binnen huishoudens zal hiervan zeker het gevolg zijn geweest. De individualisering van agenda's is trouwens niet alleen een bijproduct van de arbeidsparticipatie, maar berust ook op een culturele trend in de richting van toenemende autonomie van het individu, ook binnen het gezin. Met dat al blijkt in elk geval de warme maaltijd 's avonds nog steeds een vast ontmoetingspunt voor de leden van het huishouden. Dat was althans in 1995 nog zo!

De besteding van de vrije tijd Vergeleken met 1975 kenmerkt de vrijetijdsbesteding zich in 1995 door een grotere vluchtigheid in die zin dat de verschillende bestedingen gemiddeld wat kortere blokken zijn gaan vormen. Vooral vormen van vrijetijdsbesteding die deel uitmaken van de *Erlebniskultur*, verheugen zich in de gratie van de bevolking. Daarin past de populariteit van sport, waarbij momenteel meer dan 60% van de bevolking boven de 5 jaar actief is betrokken. Daarin past ook de populariteit van uitstapjes en vakantie. Het toerisme heeft de laatste decennia een enorme expansie en schaalvergroting doorgemaakt. De economische crisis aan het begin van de jaren tachtig veroorzaakte in deze ontwikkeling slechts een lichte stagnatie. De buitenlandse, vaak intercontinentale vakantiereis is voor grote delen van de bevolking routine geworden. In 1970 werden per 100 Nederlanders 55 vakantiereizen gemaakt, in 1996 waren dat er 130. Volgens gegevens van het CBS verdubbelde tussen 1990 en 1997 het aantal vliegvakanties. Een andere, hiermee verband houdende ontwikkeling is gelegen in de groeiende uithuizigheid van de vrijetijdsbesteding, welke ontwikkeling echter ook verklaard wordt door de toename van het aantal alleenstaanden. De sterkste stijging in uithuizigheid werd gerapporteerd door jongvolwassenen en door 50-plussers. Deze laatste categorie toont zich in haar vrijetijdsbesteding steeds actiever.

Echt grote veranderingen deden zich voor in de hoeveelheid uitrustingsstukken ten dienste van vrijetijdsbesteding, zowel buitens- als binnenshuis. Het vrijwel universeel geworden attribuut ten behoeve van de vrijetijdsbesteding is de auto. Voor de huiselijke vrijetijdsbesteding zijn televisietoestellen, recorders en verdere audiovisuele apparatuur al even universele uitrustingselementen geworden.

Televisie In 1975 werd reeds een derde van de huiselijke vrijetijdsbesteding voor de beeldbuis doorgebracht, maar in 1995 was dit aandeel gestegen naar 43% (bij jongeren zelfs 57%). Deze ontwikkeling werd sterk begunstigd door de steeds grotere beschikbaarheid van *hardware* en infrastructuur. Tussen 1975 en 1985 veroverde de kleurentelevisie het land; tegelijkertijd deed de videorecorder op grote schaal zijn intrede en daarnaast liep het aantal televisiezenders dat via de kabel of satelliet kon worden ontvangen, op van een tweetal aan het begin van de jaren zeventig naar enkele tientallen in de huidige periode. Door dit alles is televisie kijken niet meer gebonden aan de enkele uren per avond van de begintijd, maar is er een omvangrijk aanbod gedurende bijna het gehele etmaal. De grote keuze aan zenders en de introductie van de afstandsbediening leidden tot een neologisme in de taal: de bevolking ging 'zappen'.

De komst van buitenlandse en van commerciële zenders betekende een aanslag op het Nederlandse omroepbestel, dat zijn oorsprong vond in de strakke verzuiling van het vooroorlogse en vroeg-naoorlogse Nederland. De ether was verdeeld onder levensbeschouwelijke organisaties die een stroming in de Nederlandse samenleving vertegenwoordigden en die zendtijd hadden naar rato van hun ledental. Het stelsel werd gefinancierd uit bij de kijkers en luisteraars geheven omroepbijdragen, maar daarnaast deed de etherreclame al in 1967 zijn intree als aanvullende financieringsbron. De zendgemachtigden waren gehouden aan een bepaalde invulling van de zendtijd. Ongeveer de helft daarvan moest worden gewijd aan informatie, cultuur en educatie. Met deze regel werd al de hand gelicht door enkele nieuwe toetreders, die zich nauwelijks meer kwalificeerden als uitdragers van een levensbeschouwing en die zich toededen op een maximum aan amusement in hun programma's. Een ander neologisme, 'vertrossing', dateert dan ook uit deze periode. Hoewel de Nederlandse overheid zich zo lang mogelijk schrap zette, moest zij uiteindelijk ook zuiver commerciële zenders toelaten, hetgeen gepaard ging met een proliferatie van reclame en gemakkelijk amusement. In het aldus gedualiseerde bestel konden de oude omroeporganisaties zich slechts staande houden door zich van dezelfde wapens te bedienen als de commerciële stations. Het onderscheid tussen de twee typen zendgemachtigden is voor de ongeoefende televisiekijker dan ook niet steeds waarneembaar.

De toekomst van de publieke omroep is onzeker. De overheid hecht aan het voortbestaan van zenders die naast een hoge kijkdichtheid ook culturele en educatieve doelstellingen hooghouden, en vooralsnog hebben verschillende kabinetten de oude zendgemachtigden de hand boven het hoofd gehouden. Nog steeds beschikt de publieke omroep over drie netten en belooft zijn aandeel in de kijkersmarkt tegen de 40%. Binnen de publieke omroep is een grotere mate van differentiatie mogelijk geworden, in die zin dat de programmavoorschriften niet meer aan de individuele organisaties afzonderlijk worden opgelegd, maar aan het net waarvan zij zich bedienen. Omroepen kunnen zich dus binnen het net in bepaalde programma's specialiseren.

De actuele ontwikkelingen raken vooral de financiering van het aanbod. Er wordt gediscussieerd over de verkoop van verschillend geprijsde zenderpakketten aan de kijker, over uitbreiding van abonneetelevisie en over de invoering van het *pay per view*-systeem.

De generatie die met de televisie is opgegroeid blijkt minder te lezen. Nog steeds blijken mensen met het stijgen van hun leeftijd meer leesbereid, maar hun aanvangsniveau komt daarbij steeds lager te liggen. De overheid bevordert het lezen vooral door haar subsidies ten behoeve van bibliotheken waarvan jongeren zich gratis kunnen bedienen. Daarnaast beschermt zij de literatuur, voornamelijk door de vaste boekenprijs, waardoor winsten op bestsellers in een bepaalde mate worden gebruikt om cultureel waardevolle boeken een plaats op de markt te bezorgen.

Kunst en cultuurparticipatie Voor de meeste mensen verloopt de aanraking met kunst en cultuur via de massamedia. Het bezoek aan voorstellingen en exposities bedraagt slechts een fractie van de elektronische cultuurconsumptie. Het incidentele bezoek aan podiumkunsten neemt echter sinds het einde van de jaren zeventig enigszins toe. Vooral uitvoeringen van popmuziek zitten in de lift. Het bioscoopbezoek weet zich, na een inzinking in de jaren tachtig, te handhaven, hetgeen gezien de concurrentie die deze vorm van cultuurparticipatie ondervindt van televisie en

video, opmerkelijk is. Ook klassieke concerten en opera worden in toenemende mate bezocht. Het bezoek aan musea is volgens de cijfers van tabel 1.10 een weinig afgenomen, hetgeen gezien de uitbreiding en de popularisering van het aanbod enigszins tegenvalt.

In grote lijnen vertoont de ontwikkeling van de vrijetijdsbesteding enkele opvallende karakteristieken, die terloops al aan de orde kwamen. De beeldschermrecreatie heeft thans, zeker als computerspelletjes en het surfen op het Internet worden meegeteld, een hoger aandeel in de totale vrijetijdsbesteding dan in 1975. Televisie is momenteel goed voor 28% van de totale vrije tijd. Gerekend op de thuis bestede vrije tijd neemt het aandeel van de televisie echter nog steeds toe.

Tabel 1.10 Bezoek aan verschillende culturele en uitgaansvoorzieningen, personen van 12 jaar en ouder, 1979-1995 (in procenten)

	ten minste 1 x per 3 maanden			minder dan 1 x per 3 maanden			minder dan 1 x per jaar		
	1979	1987	1995	1979	1987	1995	1979	1987	1995
toneel	5	4	4	17	17	18	78	79	78
klassieke muziek	3	3	4	9	11	12	88	86	84
popmuziek, jazz, musical	3	4	4	10	16	19	87	81	77
bioscoop, filmhuis	18	16	17	27	26	27	55	58	56
museum	.	7	6	.	27	24	76	66	70

Bron: hoofdstuk 16

Het valt op dat vooral het incidentele bezoek aan diverse culturele voorzieningen is toegenomen. Dit past in het patroon waarin mensen vooral onmiddellijke satisfactie en afwisseling zoeken en niet gemakkelijk overgaan tot cultuurparticipatie die pas na een, soms langdurig, leerproces haar esthetisch rendement afwerpt. De actieve beoefening van kunstzinnige activiteiten is dan ook gedaald. Het kunstbeleid heeft er weinig toe bijgedragen om culturele drempels te verlagen. Het subsidiestelsel ten behoeve van beeldende kunst en toneel bevordert onconventionele producties die slechts voor een beperkte kring van ingewijden, veelal zelf professioneel betrokkenen, genietbaar zijn. Wellicht zorgt de prediking van het marktbeginsel, die zich in de jaren negentig ook op de kunstproductie is gaan richten, voor een uitbreiding van de kring van belangstellenden. In het gehele uitgaanspatroon is vooral de horeca een publiekstrekker geworden.

Tabel 1.11 Bezoek aan verschillende culturele en uitgaansvoorzieningen, personen van 12 jaar en ouder, 1975-1995 (in procenten)

	ten minste 1 x per 3 maanden			minder dan 1 x per 3 maanden			minder dan 1 x per jaar		
	1975	1985	1995	1975	1985	1995	1975	1985	1995
restaurant	38	41	54	23	35	31	39	24	15
dancing, discotheek	14	17	19	5	7	8	81	77	74
café, snackbar	42	44	56	9	8	9	49	48	34

Bron: hoofdstuk 16

Een volgend kenmerk dat vermelding verdient, is de spectaculair toegenomen kapitaalsintensiteit van de vrijetijdsbesteding. Deze komt tot uitdrukking in aangeschafte vrijetijdsartikelen en in overige recreatieve uitgaven. Daarbij neemt de auto een centrale plaats in, niet alleen omdat die personen naar hun recreatieve bestemmingen brengt, maar ook omdat een aantal recreatieve attributen slechts per auto vervoerd kan worden.

Als derde karakteristiek van de ontwikkeling mag vervluchtiging van de vrijetijdsbesteding gelden. Veel activiteiten hebben een voorbijgaand karakter gekregen. Het recreatieve bestaan van de bevolking doet zich voor als een rusteloze zoektocht van kapitaalkrachtige consumenten naar steeds nieuwe 'instantgenoe-gens'. Aanbieders van recreatie voeren een niet steeds bewuste, maar wel persistente concurrentie om de gunst van de 'zwevende consument'. In dit strijdge-woel behoren de lokale overheden tot de meest luidruchtige combattanten.

Een ontwikkeling die nog niet aan de orde kwam, is de groeiende generatiekloof in de vrijetijdsbesteding. Als de overheid al de bedoeling had de nieuwe gene-ratie tot appreciatie van de traditioneel hoog in aanzien staande cultuuruitingen te brengen, is deze poging niet zeer geslaagd. Jongeren lopen in grote meer-derheid slechts warm voor de populaire cultuur van het moment. Deze voorkeur verandert enigszins met het klimmen der jaren, maar in mindere mate dan bij vroegere generaties. De smaakvoorkeuren lijken zich, los van trends binnen de populaire cultuur, te bestendigen. Jongeren zijn blijkbaar door hun educatieve ervaringen anders 'geprogrammeerd' dan ouderen.

Het toegenomen opleidingsniveau van de nieuwe generatie heeft geen dem-ocrativering van de traditioneel gerespecteerde cultuur teweeggebracht. Deze 'hogere cultuur' bereikte overigens nooit meer dan een fractie van de bevolking, maar thans lijkt deze fractie ook nog te slinken. Het vertrouwen van de overheid en tal van sociale wetenschappers in de culturele zuigkracht van een toene-mend opleidingsniveau is door de ontwikkelingen enigszins beschaamd.

1.2.8 Justitie In de toekomstverkenning van de WRR uit 1977, getiteld *De komende 25 jaar* werd de verwachting uitgesproken dat de geweldscriminaliteit zou dalen en dat vooral delicten in het verband van burgerlijke ongehoorzaamheid en protest tegen "verouderde samenlevingsstructuren" aan betekenis zouden toenemen. De feiten hebben anders uitgewezen. Dit soort ideologische criminaliteit is onbeduidend in verhouding tot de drugshandel, diefstallen, inbraken, overvallen en handtastelijkheden die thans het beeld van de criminaliteit domineren.

Misdaadcijfers In 1975 werden door de politie in Nederland ruim 450.000 misdrijven geregi-streerd, hetgeen overeenkomt met bijna 4.250 misdrijven per 100.000 bewoners tussen de 12 en 80 jaar. In 1985 bedroegen beide cijfers reeds meer dan het dubbele. Met deze inhaalslag schaarde Nederland zich naar het niveau van zijn criminaliteit onder de andere landen van West-Europa. Het aantal processen-verbaal bleef daarna nog stijgen, om in 1994 een voorlopige top te bereiken van 1,3 miljoen ofwel ruim 10.000 per 100.000 van de genoemde bevolking. Vanaf dat jaar daalde de geregistreerde criminaliteit, althans tot en met 1996. Recentere cijfers zijn nog niet bekend. De nogal onstuimige groei van de geregi-streerde criminaliteit berust voor een deel op de toegenomen aangiftebereidheid van het publiek, terwijl ook de verbeterde administratie van de politie een invloed kan hebben uitgeoefend. Daarmee is meteen gezegd dat een weliswaar groeiend deel van de criminaliteit onder de aandacht van de politie komt, maar niet het geheel. Uit surveys onder de bevolking blijkt dan ook dat het aantal slachtoffers van misdrijven een veelvoud bedraagt van het aantal geregistreerde misdrijven. Onder de bevolking van 15 jaar en ouder melden jaarlijks grofweg

35.000 van elke 100.000 personen dat zij het slachtoffer zijn geworden van geweld, diefstal of vernieling van hun eigendom. Ook deze ratio is in de periode 1980-1984 sterk gestegen, maar een verdere stijging is sindsdien uitgebleven, zodat uit slachtofferonderzoek een iets minder alarmerend beeld van de ontwikkeling van de criminaliteit oprijst. De meting van de criminaliteit via de Slachtofferenquêtes heeft echter haar eigen beperkingen en is moeilijk vergelijkbaar met de politieregistratie. Het slachtofferschap bij personen geeft geen direct inzicht in het aantal daders en het omvat geen misdrijven die tegen winkels, openbare objecten en instanties zijn gericht.

Volgens de gegevens van de politie is ruim 70% van de misdrijven een vermogensmisdrijf. Dit percentage bevindt zich sinds 1990 in een dalende lijn. Slechts ongeveer 6% van de misdrijven wordt geregistreerd als geweldsmisdrijf, maar dit percentage is de laatste jaren juist gestegen. De meeste overige misdrijven vallen in de categorie 'vernieling en openbare orde' en ook deze categorie vertoont binnen de totale geregistreerde criminaliteit een toename. In de Slachtofferenquêtes treedt de vermogenscriminaliteit met ongeveer 45% veel minder op de voorgrond, terwijl het geweld juist een veel hoger aandeel, van ruim een vijfde, van alle gerapporteerde misdrijven vertegenwoordigt. Waar het gaat om de groei van het aantal gevallen van geweld, spreken de verschillende enquêtes elkaar tegen: één van de grote onderzoeken wijst in de richting van stabilisatie, een ander laat nog groei zien. De speculaties over een verruwing van het omgangsklimaat en de toenemende bereidheid van mensen om conflicten met geweld te beslechten, kunnen moeilijk empirisch worden gesubstantieerd, wat niet wil zeggen dat deze speculaties grond missen. De toename van het excessieve alcoholgebruik in het uitgaansleven, sinds een aantal jaren steeds vaker in combinatie met andere drugs, kan niet anders dan bevorderlijk zijn voor deze bereidheid. Voor stellige en precieze uitspraken over de geweldscurve ontbreekt echter nog de nodige informatie.

Verklaringen Criminaliteit is een complex en heterogeen verschijnsel, dat op diverse niveaus een menigte aan verklaringen vindt. De criminologie kent dan ook een hoge mate van schoolvorming. Mertoniaans getinte verklaringen, waarin de relatieve deprivatie van sociaal-economisch laag geklasseerde bevolkingsgroepen de kern vormt, zijn lange tijd favoriet geweest bij sociologen en criminologen, ook in de periode dat de criminaliteit in Nederland haar abrupte stijging beleefde. Deze verklaringen bieden echter weinig houvast voor de criminele explosie juist in de samenleving van de jaren zeventig, waarin de ongelijkheid onmiskenbaar verminderde en waarin de werkloosheid nog weinig slachtoffers maakte. Dat wil overigens niet zeggen dat de werkloosheid in de jaren tachtig niet mede een impuls heeft gegeven aan de ook toen nog stijgende criminaliteit.

Voor een verklaring van de steile trend die de criminaliteit vanaf 1970 doormaakte, wordt ook wel, en waarschijnlijk met meer recht, aangeknoopt bij sociaal-culturele ontwikkelingen. De modernisering waaraan Nederland, trouwens ook al in de jaren zestig, onderhevig was, tastte tal van sociale verbanden aan, onder meer door deze verbanden van hun gezagsdimensie te ontdoen. De individualisering vergrootte de mogelijkheden voor mensen om zich aan de normatieve invloed en het toezicht van hun verwanten, burens of kerk te onttrekken en desgewenst hun eigen sociale omgeving te kiezen en hun eigen identificaties te vormen. Ook in de sfeer van de primaire relaties drong dit optionele element binnen. Zo legde de stabiliteit van de huwelijksrelatie het steeds vaker af tegen het ethos van de persoonlijke ontplooiing. In dit opzicht maakte Nederland in de periode 1965-1975 een snelle ontwikkeling door (zie hoofdstuk 3, Demogra-

fische ontwikkelingen, § 3.4, en verder hoofdstuk 5, Waarden en normen in de samenleving). Daarbij nam ook het aantal eenoudergezinnen toe. Deze omstandigheden hebben mogelijkwijs bij veel individuen de weerstand tegen criminele verleidingen verzwakt, waardoor zij meer geneigd waren tot overschrijding van de normen. De afkeer van externe dwang bij en de vermindering van toezicht door gezagsdragers zijn ook goed in te passen in een civilisatiethoretisch perspectief, waarin wordt uitgegaan van een voortschrijdend vermogen bij individuen hun impulsen te beheersen. Wellicht was de overheid op deze ontwikkeling vooruitgelopen en werd zij onaangenaam verrast door het feit dat veel deelnemers aan de samenleving deze ontwikkeling kennelijk nog onvoldoende hadden doorgemaakt.

Naast deze sociaal-structurele en sociaal-culturele verklaringen, gooit de gelegenheidstheorie hoge ogen, vooral waar het gaat om vermogenscriminaliteit. Door de welvaart en de technologische ontwikkeling is het aantal goederen dat van eigenaar kan wisselen aanmerkelijk toegenomen. De komst van de drugs schiep daarenboven een object waarop zich een geheel nieuwe criminaliteit kon richten. Voor de deelname aan deze vorm van criminaliteit bestaan lage drempels; er is een complete gelegheidsstructuur van de grond gekomen waarin jongeren gemakkelijk een entree vinden. De geldnood van de verslaafden roept voorts een secundaire criminaliteit op, waarbij de overtredingen van de Opiumwet zelf in het niet zinken. Een aanzienlijk deel van de criminaliteit is tegenwoordig verbonden met handel in en gebruik van drugs. De gelegenheidstheorie maakt ook aannemelijk waarom in de jaren negentig de vermogenscriminaliteit is gaan afnemen. Woningen en openbare gebouwen zijn juist in die periode voorzien van allerlei vormen van beveiliging en bewaking die inbraak bemoeilijken.

Afzonderlijke vermelding verdient de etnische factor in de criminaliteit. De hier opgroeiende generatie van een aantal etnische-minderheidsgroepen is meer dan evenredig bij delicten betrokken. Deze oververtegenwoordiging is zodanig dat zij vraagt om een verklaring. Juist onder de jongeren uit etnische minderheden kampt een groot deel met een achterstand in het onderwijs en met een slecht perspectief op de arbeidsmarkt. Daarmee dient relatieve deprivatie zich als motief aan. Er spelen echter meer factoren. Veel jongeren uit etnische minderheden verkeren in een cultureel isolement, omdat zij noch bij de omringende autochtone cultuur, noch bij de cultuur van hun ouders aansluiting kunnen of willen vinden. Zij zijn dientengevolge geneigd zich in groepen van leeftijdsgenoten van gelijke herkomst te bewegen. Deze *peer groups* bieden niet alleen een milieu, maar ook een alternatief voor de legale, maar beperkte verdiensten in een baan aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een op de drugs-handel gericht etnisch ondernemerschap, soms verbonden met internationaal opererende organisaties, maakt graag gebruik van het aanbod dat op deze wijze beschikbaar is.

Beleidsreactie Het duurde enige tijd voordat de criminele golf de politieke agenda haalde. De meeste vooraanstaande criminologen uit de jaren zeventig namen met betrekking tot de criminaliteit een disculperende en antipunitieve houding aan. Zij hadden de neiging de ernst van het verschijnsel te onderschatten, de verantwoordelijkheid ervoor bij de samenleving te leggen en repressie te veroordelen. Enkelingen, zoals Buikhuisen, waarschuwden overigens tegen de bagatellisering van wat werd aangeduid als de 'kleine criminaliteit'. Aan de bevolking ging het probleem uiteraard niet voorbij. Haar houding tegenover de groeiende criminaliteit werd in de loop van de jaren zeventig steeds minder inschikkelijk en haar kritiek op de politie nam toe.

In de jaren tachtig breekt echter ook bij de overheid de verontrusting duidelijk door. Het probleem van de kleine criminaliteit wordt in studie gegeven bij de commissie-Roethof en in het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* (1985) legt de regering haar visie neer. Maatregelen in de sfeer van technopreventie, verbetering van het toezicht op woongebouwen en openbare plaatsen worden doorgevoerd en er worden meer en strengere straffen uitgesproken. Het aandeel van de zaken dat eindigt in een beleidssepot door het openbaar ministerie zakt van 27% in 1980 naar 10% in 1995. Tussen 1985 en 1995 stijgt het aandeel van de onvoorwaardelijke gevangenisstraffen en neemt het aandeel van de langdurige gevangenisstraffen toe. Voor een deel is dit een gevolg van de toenemende ernst van de delicten, voor een ander deel van een grotere strengheid bij de beoordeling daarvan. Dit alles heeft geresulteerd in een sterke stijging van het aantal gedetineerden. Terwijl dit in 1975 slechts 17 per 100.000 inwoners bedroeg, was dat in 1996 niet minder dan 70. Het aantal cellen dat al deze gedetineerden moest huisvesten werd vanaf 1985 snel opgevoerd, hetgeen een verdrievoudiging van het aantal plaatsen in ruim tien jaar opleverde. Het aantal heenzendingen van verdachten die niet geplaatst konden worden, steeg desondanks tot 1994 nog fors.

Naast gevangenisstraffen maakten overigens ook alternatieve sancties en taakstraffen een sterke ontwikkeling door.

De bestrijding van de criminaliteit legde een zwaar beslag op de politie, die ook in de regulering van het almaar toenemende wegverkeer een steeds zwaardere taak vond. Het aantal politiemensen nam in de periode tussen 1975 en 1995 met ongeveer 50% toe. Na jarenlange discussie over een wenselijke organisatiestructuur, onderging de politie in 1994 een ingrijpende reorganisatie. Uit de 148 gemeentelijke korpsen en de rijkspolitie werden 25 regionale korpsen gevormd, waarvan het beheer kwam te liggen bij de korpsbeheerder van de belangrijkste gemeente in de regio, daarin bijgestaan door de korpschef. Een tweedeling in het gezag bleef bestaan. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en voor de hulpverlening ligt bij de burgemeester van elke afzonderlijke gemeente, en die voor taken op het gebied van voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten bij de officier van justitie.

Zowel de politie als het openbaar ministerie is de afgelopen periode voorwerp van nationale opschudding geweest. Controversiële opsporingsmethoden leidden tot een parlementaire enquête, die grote problemen rond sturing en controle van de politie blootlegde. Ook de incidenten rond grof geweld in de samenleving en grootschalige openbare-ordeverstoringen richtten de aandacht op problemen van sturing en controle van het politiewerk. Hierdoor is opnieuw discussie ontstaan over de vraag of de huidige politieorganisatie wel is toegesneden op de beoogde doeltreffende en doelmatige aanpak van de onveiligheid.

Naast strafzaken hebben burgerlijke en administratieve procedures de justitie in toenemende mate beziggehouden. Het aantal bij de kantonrechter ingediende burgerlijke zaken is sinds 1975 gestegen met een factor drie, terwijl het aantal administratieve zaken verdubbelde. In dit verband wordt wel gesproken van een 'juridisering van de samenleving': burgers zoeken steeds gemakkelijker een juridische oplossing voor hun onderlinge belangentegenstellingen en voor hun conflicten met werkgevers, uitkeringsinstanties, artsen en huisbazen. Zij zijn ook steeds meer geneigd zich met bezwaarschriften en beroepsprocedures tegen bestuurlijke plannen en besluiten te keren. Deze ontwikkeling zal zich vermoedelijk voortzetten. De complexer wordende regelgeving, voorzien van uitgebreide mogelijkheden tot juridisch verweer, zal de burgers steeds vaker tot een

gang naar de rechter verleiden. De juridische competentie die nodig is voor vlekkeloze besluitvormingsprocedures is bij veel overheden niet aanwezig, hetgeen de aanvechtbaarheid van de besluitvorming vergroot. Een mogelijke toekomstige dejuridisering van echtscheidingszaken kan de ontwikkeling enigszins afremmen.

Conclusie De periode van 1970 tot heden wordt bijna in haar geheel gekenmerkt door een toenemende criminaliteit en een verharding van het sociale klimaat rond misdaad en straf. In de jaren negentig heeft de misdaadbestrijding in de ogen van de burgers zelfs prioriteit gekregen boven toch eveneens dringende opgaven als de sanering van het milieu en de bestrijding van de werkloosheid. De overheid reageerde, zoals gezegd, met vertraging. In de jaren tachtig en negentig werd het strafrecht allengs minder terughoudend toegepast. De burgerij was inmiddels doende met de beveiliging van haard en huis. Als gevolg van deze preventieve en repressieve maatregelen is de toename van de criminaliteit in het midden van de jaren negentig tot staan gekomen, als ten minste wordt afgezien van de allang niet meer geregistreerde fietsendiefstallen en vernielingen, die onderhand voor veel jongeren bestaansroutine zijn geworden. De criminaliteit blijft echter van verontrustende omvang en de gemiddelde ernst van de thans geregistreerde misdrijven neemt toe.

Het gaat daarbij zowel om rationeel toegepast geweld als om irrationeel (ook wel 'zinloos') geweld. Deze ontwikkeling is niet voorzien, hoewel het thans niet ontbreekt aan speculaties over de oorzaak van het fenomeen. Het irrationele geweld gaat samen met extreme alcoholconsumptie en het gebruik van moderne drugs, maar lijkt ook op zichzelf in een behoefte aan ontremming te voorzien. Terwijl vermogenscriminaliteit in een welvarende en doorgaans vreedzame samenleving niet meer is dan een uitermate hinderlijk verschijnsel, is geweldscriminaliteit regelrecht beangstigend. Het is dat eens te meer doordat preventie moeilijker is toe te passen. De roep om 'meer blauw op straat' zal voorlopig niet verstommen.

De vraag dringt zich op welke mogelijkheden de samenleving ter beschikking staan om de criminaliteit verder terug te dringen. Preventie kent haar grenzen. Het is niet mogelijk elke woning te barricaderen en elk object van waarde in een kluis te houden. Aan het thans in de aandacht staande en vermoedelijk toenemende irrationele geweld op straat zijn verdere preventieve maatregelen te verbinden, maar deze kosten veel personeel of bedreigen de omzet van de horeca. De straffen zouden ongetwijfeld nog strenger kunnen, maar bij een dalende pakkans zal hier vermoedelijk weinig effect van uitgaan. Tegenover belangrijke criminogene factoren als de immigratie en de drugsverslaving staat de Nederlandse overheid vrijwel machteloos. Men zou kunnen speculeren over het effect van grootschalige, gecontroleerde verstrekking van drugs, ware het niet dat het internationale draagvlak hiervoor ten enenmale ontbreekt. De vrijheid tot gebruik van softdrugs te eigen behoefte, die in Nederland al sinds het midden van de jaren zeventig gangbaar is, stuit ook al op buitenlandse weerstand en is in de jaren negentig dan ook weer aan strakkere banden gelegd.

1.2.9 Politiek en bestuur In de verslagperiode onderging het partijpolitieke spectrum een aantal meer of minder belangrijke veranderingen. Drie confessionele partijen en een deel van de EVP gingen in 1980 samen in het CDA. In 1990 werd GroenLinks gevormd uit drie kleine linkse partijen en de rest van de EVP. De SP ontwikkelde zich daarnaast, maar werd pas in 1992 goed zichtbaar.

Tabel 1.12 Partijvoorkeuren,^a kerkelijkheid en subjectieve sociale klasse, 18-70-jarigen, 1970-1996 (voorkeuren in procenten van de combinatiecategorie en tussen haakjes de omvang van de categorieën in procenten van alle onderzochten per jaar)^b

sociale klasse ^d			kerkelijkheid ^c											
			katholiek			hervormd/gereformeerd						onkerkelijk		
			con.	soc.	lib.	con.	soc.	lib.	con.	soc.	lib.			
1970	(n = 1.866)	(33)	con.	soc.	lib.	(23)	con.	soc.	lib.	(38)	con.	soc.	lib.	
arbeidersklasse	(23)	(8)	63	11	6	(4)	58	24	1	(10)	2	67	9	
lagere middenklasse	(35)	(12)	61	4	10	(9)	65	17	7	(12)	8	37	30	
hogere (midden)klasse	(30)	(10)	52	4	24	(7)	47	8	32	(12)	6	16	57	
1975	(n = 1.782)	(30)	con.	soc.	lib.	(24)	con.	soc.	lib.	(42)	con.	soc.	lib.	
arbeidersklasse	(32)	(11)	43	31	7	(6)	60	25	2	(14)	9	65	5	
lagere middenklasse	(35)	(11)	56	11	19	(10)	61	12	15	(13)	13	46	16	
hogere (midden)klasse	(27)	(7)	44	5	36	(7)	49	10	30	(12)	18	28	39	
1980	(n = 1.834)	(25)	con.	soc.	lib.	(22)	con.	soc.	lib.	(50)	con.	soc.	lib.	
arbeidersklasse	(24)	(6)	45	29	8	(5)	48	28	5	(12)	3	69	12	
lagere middenklasse	(38)	(10)	52	19	13	(8)	52	14	21	(18)	12	42	29	
hogere (midden)klasse	(32)	(8)	56	5	25	(8)	48	9	27	(15)	13	26	48	
1985	(n = 1.793)	(25)	con.	soc.	lib.	(20)	con.	soc.	lib.	(52)	con.	soc.	lib.	
arbeidersklasse	(23)	(6)	27	51	1	(4)	41	52	2	(13)	6	80	5	
lagere middenklasse	(37)	(9)	47	28	8	(8)	56	19	9	(19)	8	55	17	
hogere (midden)klasse	(32)	(8)	46	11	30	(7)	51	14	27	(16)	8	37	44	
1992	(n = 1.835)	(22)	con.	soc.	lib.	(16)	con.	soc.	lib.	(57)	con.	soc.	lib.	
arbeidersklasse	(22)	(6)	40	29	17	(4)	47	26	6	(12)	4	40	24	
lagere middenklasse	(33)	(7)	51	17	10	(5)	57	7	21	(20)	9	25	36	
hogere (midden)klasse	(37)	(8)	42	9	40	(7)	55	8	29	(21)	9	16	53	
1996	(n = 2.169)	(18)	con.	soc.	lib.	(14)	con.	soc.	lib.	(62)	con.	soc.	lib.	
arbeidersklasse	(20)	(4)	21	36	5	(2)	53	16	14	(12)	5	39	22	
lagere middenklasse	(28)	(6)	42	21	17	(4)	52	8	18	(16)	5	26	37	
hogere (midden)klasse	(42)	(7)	36	15	36	(6)	53	10	20	(27)	4	20	54	

^a De partij waarop men zou stemmen als er Kamerverkiezingen zouden zijn: confessioneel = ARP, CDA, CHU, EVP, GPV, KVP, PPR, RKPN, SGP en RPF; socialistisch = CPN, DS'70, PSP, PvdA en SP; liberaal = D66 en VVD. Partijvoorkeuren die consistent zijn in verzuilingsperspectief zijn gearceerd.

^b De percentages tellen niet op tot 100 door het ontbreken van positieve antwoorden (geen klasse kiezen, geen partijvoorkeur hebben) en het weglaten van antwoordcategorieën (een ander kerkgenootschap, een niet ingedeelde partij). Bij de partijvoorkeur blijven de antwoorden 'zou niet gaan stemmen', 'geen stemrecht' en 'wil niet zeggen' buiten beschouwing.

^c Antwoorden op de vraag: 'Beschouwt u zichzelf als behorend tot een kerkgenootschap? Welk kerkgenootschap is dat?'

^d Zelfidentificatie. Antwoorden op de vraag: 'Zoals u weet worden de mensen vaak ingedeeld in de arbeidersklasse, de lagere middenklasse, de hogere middenklasse en de hogere klasse. Tot welke groepering rekent u uzelf (en/of uw gezin)?'

Bron: hoofdstuk 6

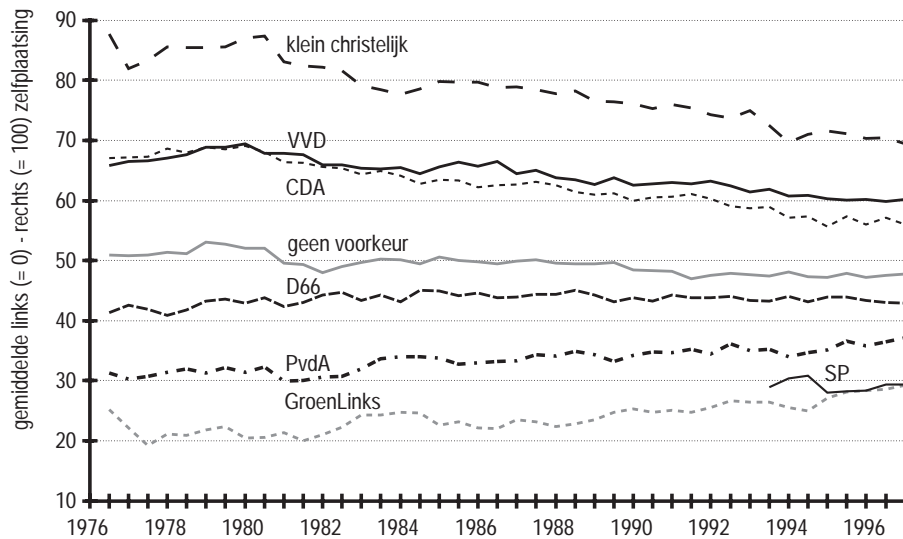
Aan de uiterste rechterkant hield de Boerenpartij op te bestaan en zagen de volgende splinterpartijen het licht: de NVU (1971), de CP (1980), de CD (1984) en de CP'86. Deze kant van het spectrum bleef sterk gefragmenteerd en alleen de CD behaalde tot nu toe een klein en voorbijgaand succes. In 1993 betraden twee ouderenpartijen de politieke arena. De PvdA, D66, de VVD en twee kleine christelijke partijen, te weten SGP en GPV, waren gedurende de gehele periode

present. De populariteit van de partijen die sinds 1970 naar de gunst van de kiezer hebben gedongen, is onderhevig aan fluctuaties, die zich lang niet allemaal tot structurele ontwikkelingen laten herleiden. Bezien over de hele periode liggen de meest consistente trends in een verlies bij de confessionele partijen en in winst bij de VVD. Deze ontwikkelingen zijn voornamelijk ook verklaarbaar. De secularisatie die de hele Nederlandse maatschappij trof, leidde tot een krimpende natuurlijke achterban voor de confessionelen en de aanwas van de hogere middenklasse begunstigde de liberalen.

Tabel 1.12 biedt daarvan een beeld. De horizontale randtotalen (de bovenste rijen van elk blok) geven de levensbeschouwelijke verscheidenheid aan en de verticale randtotalen (de eerste cijferkolom van de tabel) de verdeling naar klasse. In de eerste cijferkolom van elk blok is de verdeling van klassen per levensbeschouwing weergegeven. De scores in de blokken staan voor partijvoorkeuren op het snijpunt van sociale klasse en levensovertuiging. De partijen hebben veel van hun worteling in bepaalde bevolkingssegmenten verloren. De vanzelfsprekende loyaliteit van de kiezers heeft plaatsgemaakt voor een meer of minder rationele standpuntbepaling, die per keer verschillend kan uitpakken. Het aandeel van de kiezers dat niet altijd op dezelfde partij stemt, is aanmerkelijk gegroeid, evenals het aandeel van de kiezers dat pas vlak voor de verkiezingen zijn keuze bepaalt.

Figuur 1.8

Gemiddelde links-rechtszelfplaatsing naar partijvoorkeur, 1976-1997



Bron: hoofdstuk 6

Voor de kiezers is de links-rechtstegenstelling nog steeds de politieke hoofdindiening, die als referentiekader bij de standpuntbepaling fungeert. De kiezers hebben geen moeite om zichzelf of het in omloop zijnde politieke gedachtegoed op deze dimensie te positioneren. Deze politieke zelfplaatsing neigt overigens

steeds meer naar het politieke midden. Diezelfde convergentie is ook waarneembaar in de perceptie die kiezers van de politieke partijen hebben en voor de denkbeelden die deze partijen zelf via hun programma's uitdragen (figuur 1.8).

De afnemende polarisatie op het links-rechtscontinuüm kan de weg vrijmaken voor alternatieve politieke tegenstellingen. Het is denkbaar dat materialisten en postmaterialisten tegenover elkaar komen te staan of dat de tegenstelling tussen individualisten en communitaristen zich verder ontwikkelt. Tot dusver heeft een volwaardig alternatief zich echter nog niet aangediend. Ook de Europese eenwording heeft in de nationale politiek nog niet geleid tot een nieuw strijdtoneel van werkelijke allure. Voor de Europese verkiezingen zelf is opmerkelijk weinig animo bij de stemgerechtigden.

Als de opkomst bij verkiezingen als maatstaf wordt gehanteerd voor de politieke belangstelling van de bevolking, moet de conclusie zijn dat deze belangstelling verflauwt. De dalende belangstelling voor het lidmaatschap van politieke partijen geeft steun aan deze gevolgtrekking. Politieke onverschilligheid kan een bijproduct zijn van afnemende politieke tegenstellingen, maar ook van eroderende sociale cohesie, waarbij individuen zich concentreren op hun private belangen en weinig aandacht overhouden voor de gemeenschap. Daartegen pleit echter de toenemende participatie aan vrijwillige verbanden die zich met hun doelstellingen buiten de partijpolitieke sfeer bewegen. Sinds 1980 is het aantal leden en donateurs van dergelijke organisaties met een derde gestegen. De sterkste groei vertonen de organisaties voor natuurbehoud en internationale solidariteit, alsmede de organisaties die betrokken zijn op morele problemen met betrekking tot kwesties als abortus en euthanasie. Ook deze bredere sociale participatie vertoont echter niet die mate van groei die op grond van het stijgende opleidingsniveau van de bevolking verwacht had mogen worden. Dat kan echter te maken hebben met de toenemende tijdsdruk waaraan een belangrijk deel van de bevolking, en van de hoog opgeleide bevolking in het bijzonder, blootstaat.

Bestuur De afgelopen 25 jaar hebben drie thema's de agenda van het openbaar bestuur beheerst: de ruimtelijke indeling van het openbaar bestuur, democratisering en decentralisatie, en de verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar bestuur.

Vanaf het begin van de jaren zeventig tot aan de jaren negentig is een groot aantal hervormingsvoorstellen voor de ruimtelijke indeling van het openbaar bestuur in Nederland in discussie gebracht, variërend van de indeling van Nederland in 44 gewesten, enkele voorstellen later gereduceerd tot 24 provincies, tot de voorstellen voor de invoering van stadsprovincies gedurende de jaren negentig. Opmerkelijk is dat geen van deze voorstellen tot op heden is doorgevoerd. Desalniettemin is er vanaf het begin van de jaren zeventig wel een opmerkelijke schaalvergroting van het lokale bestuur opgetreden. Die is via een geheel andere weg bereikt, te weten de meer geleidelijke weg van de gemeentelijke herindeling. Daardoor is het aantal gemeenten in Nederland afgenomen van 913 in 1970 tot 548 in 1998.

Deze gemeentelijke herindelingen boden echter nauwelijks soelaas voor de oplossing van de ruimtelijke en bestuurlijke problemen rond de grote steden. Door uitbreiding van de bebouwing, suburbanisatie van bewoners, en economische schaalvergroting paste de stad niet meer in het keurslijf van de gemeentelijke

grenzen. De grootstedelijke woning- en arbeidsmarkt reikten tot ver buiten het oorspronkelijke stadsgebied. Aan het begin van deze eeuw werd dit soort problemen opgelost door middel van annexaties, maar dat instrument is bij de grote steden de afgelopen 25 jaar nauwelijks meer toegepast.

Toch zijn er ook de afgelopen 25 jaar vele pogingen ondernomen om de schaal van het bestuur aan te passen. De voorstellen tot vorming van stadsprovincies van de jaren negentig zijn de laatste en meest opmerkelijke van deze pogingen. In deze voorstellen werd ernaar gestreefd de bestaande ordening in het openbaar bestuur, te weten de driedeling in rijksoverheid, provincie en gemeente, te handhaven. In Amsterdam en Rotterdam zou dat worden bereikt door de vorming van stadsprovincies te combineren met de opsplitsing van de centrale steden in kleinere gemeenten. Nadat de bevolking van beide steden in 1995 via referenda had laten weten daar niets voor te voelen, stagneerde het proces van stadsprovincievorming. Een wetsvoorstel voor de vorming van een stadsprovincie rond Rotterdam sneuvelde in de Tweede Kamer in 1996 en een gewijzigd voorstel voor een interimwet, eveneens voor het Rotterdamse gebied, leed in 1998 schipbreuk in de Eerste Kamer. Daarmee is de bestuurlijke situatie rond de grote steden ongewijzigd gebleven, terwijl de ruimtelijke schaalvergroting voortgaat. Het is te voorzien dat deze problematiek haar weg naar de politieke en bestuurlijke agenda zal terugvinden.

Bij de democratisering valt op dat vrijwel alle pogingen om het kiesrecht te veranderen of om via andere wegen grootscheepse veranderingen door te voeren in de verhouding tussen burgers, politiek en bestuur zijn mislukt. Een mogelijke toekomstige uitzondering hierop is de invoering van een correctief referendum, waartoe begin 1998 een voorstel de Eerste Kamer is gepasseerd. De decentralisatie van de rijksoverheid naar de gemeenten heeft thans, meer dan vijftien jaar na het verschijnen van de Decentralisatienota, duidelijke sporen nagelaten. De financiële afhankelijkheid van gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid is afgenomen, mede dank zij de forse reductie van het aantal specifieke uitkeringen. Wel is in deze vijftien jaar één der belangrijkste oorspronkelijke doelstellingen van de decentralisatie, het openbaar bestuur dichterbij de burgers brengen, enigszins uit het zicht geraakt. Decentralisatie is voor de rijksoverheid een interbestuurlijke operatie geworden, een operatie waarbij uitsluitend bestuurlijke organen betrokken zijn, met name de gemeenten. De gemeenten hebben echter op hun beurt de dienstverlening gemoderniseerd, waardoor de toegankelijkheid voor de burgers is verbeterd.

Het streven naar een doelmatiger en doeltreffender openbaar bestuur is sinds het begin van de jaren tachtig een permanent onderdeel van het overheidsbeleid. Daardoor is sinds het begin van de jaren tachtig de stijl van het overheids-optreden veranderd. Terwijl het beleid in de jaren zeventig gepreoccupeerd was met de schadelijke effecten van de markt en met het aanbrengen van correcties daarop, werd de markt in een volgend decennium gerehabiliteerd. Afslanking van de overheid, deregulering en privatisering werden de slagwoorden en een bedrijfsmatig jargon deed zijn intrede, ook in de wijze waarop de overheid zichzelf aan de buitenwereld presenteerde.

§ 2.1 Inleiding Het besef dat sinds de jaren zeventig een nieuwe hightechwereld tot ontwikkeling is gekomen, leeft algemeen. De gezaghebbende innovatie-econoom Freeman spreekt in dit verband van de opkomst van een nieuw techno-economisch paradigma (Freeman en Perez 1988: 38-66). Hij ziet vooral de informatietechnologie als belangrijkste drager van dit paradigma. Andere auteurs voegen daaraan biotechnologie, nieuwe materialen en de opkomst van milieutechnologie toe. Deze technologieën hadden zich al eerder aangekondigd, maar kregen nu bredere steun, onder meer in de vorm van diverse overheidsstimuleringsprogramma's (Roobeek en Broesterhuizen 1991; Van Dijk en Holland 1993). In deze bijdrage¹ passeren de belangrijkste ontwikkelingen op deze technologiegebieden de revue. Kenmerk van de nieuwe technologieën is hun potentie breed door te werken in economie en samenleving. Ze worden daarom ook wel sleuteltechnologieën genoemd (Roobeek 1988).

Nieuwe technologie is omgeven door veel hype, hetgeen het taxeren van haar invloed moeilijk maakt. Bij de genoemde sleuteltechnologieën klemmt dit probleem met name ook zo sterk, omdat de diffusie en doorwerking vele decennia in beslag kunnen nemen. Dat laat zich illustreren aan de opkomst van 'oude' sleuteltechnologieën aan het begin van de twintigste eeuw. De effecten daarvan werden pas in de jaren vijftig en zestig volledig zichtbaar. Bij een vergelijkbaar ontwikkelingsproces zouden de thans actuele sleuteltechnologieën pas in het midden van de 21ste eeuw een volledige maatschappelijke inbedding vinden. Bovendien ligt de aard van de effecten niet alleen besloten in de technische mogelijkheden, maar wordt hij voor een groot deel bepaald door de manier waarop bedrijven, overheden, maatschappelijke organisaties en consumenten met de nieuwe mogelijkheden omgaan.

§ 2.2 De opkomst van een nieuwe wereld in de twintigste eeuw De twintigste eeuw staat grotendeels in het teken van technologieën die eind negentiende eeuw zijn ontstaan, in een periode waarin wetenschappelijke en technische ontwikkeling in toenemende mate op elkaar gingen steunen. Het nieuwe techno-economische paradigma werd gedragen door een reeks van nieuwe transport- en communicatietechnieken (auto met verbrandingsmotor, telefoon, radio, televisie), door de elektromotor (en in bredere zin elektriciteit) en door een groot aantal nieuwe chemische stoffen en materialen. De komst van de elektromotor (en van de elektriciteit) had onder meer effecten op de industrie, het huishouden en het vervoer (Tylecote 1992; zie ook Schot 1997). Er ontstonden talrijke nieuwe industriële sectoren en product/marktcombinaties: de elektriciteitsbedrijven, de zware elektrotechnische industrie en de lichte elektrotechnische industrie, welke laatste nieuwe elektrische apparaten en componenten ging produceren. Philips is hiervan het belangrijkste voorbeeld voor Nederland. Verder kon de inrichting van fabrieken drastisch worden gewijzigd. De elektromotor had als groot voordeel boven de stoommachine dat decentralisering van de opstelling van de krachtbron mogelijk werd. De productie kon worden georganiseerd langs andere lijnen dan die door drijfstangen en riemen werden gedicteerd. Een belangrijk effect van de verspreiding van de elektromotor was ook de mechanisering van het huishouden. Ten slotte moet nog de elektrificatie van het openbaar vervoer (tram en trein) worden genoemd, waardoor mobiliteit voor iedereen normaal werd.

¹ Dit hoofdstuk werd geschreven door Christiaan Holland van Dialogic, onderzoek en advies te Utrecht en Johan Schot van de faculteit Wijsbegeerte en maatschappijwetenschappen van de Universiteit Twente.

De nieuwe technologie vereist een uitgebreide infrastructuur. Begin twintigste eeuw ontstaan nationale netwerken voor elektriciteit, gas en autovervoer. Er komt een geheel nieuw communicatienetwerk voor telefonie, radio en televisie. Pijpleidingen verbinden de Rotterdamse en Amsterdamse haven met hun achterland. In de loop van de twintigste eeuw kan met recht worden gesproken van de materiële eenwording van Nederland. Toch is deze enorme uitbreiding van netwerken niet de enige reden om te spreken van een breuk met de voorafgaande periode. Het gaat ook om de frequentie waarmee gebruik wordt gemaakt van de nieuwe technische verbindingen en de mate van standaardisering, rationalisering en disciplinerende die voor frequent, stipt en betrouwbaar contact noodzakelijk is. Opvallend daarbij is dat de organisatie van de netwerken steeds meer nationaal en centraal wordt gestuurd. In latere jaren zien we juist een omslag naar decentraal georganiseerde netwerken.

De ontwikkeling van een nieuw techno-economisch paradigma vindt zijn weerslag in de cultuur van de samenleving. Begin twintigste eeuw wordt technologie het symbool van moderniteit en een gespreksonderwerp met status. Het is niet zonder betekenis dat in de twintigste eeuw voor het eerst veelvuldig over de techniek wordt gesproken, in het enkelvoud, in plaats van over bijvoorbeeld stoomtechniek en autotechniek (Marx 1994: 11-28). Technische ontwikkeling is een zelfstandig fenomeen geworden, dat uitstijgt boven alle bijzonderheden van de vele toepassingsgebieden. Het belang dat aan techniek wordt gehecht, is verder zichtbaar in de planmatige wijze waarop bedrijven en overheden de technische ontwikkeling absorberen. De meest zichtbare uitdrukking hiervan is de oprichting van vele nieuwe laboratoria, het ontstaan van 'research and development' (r&d) en het ontstaan van technologische competitie tussen landen en bedrijven.

Nieuwe sleuteltechnologieën ontstaan overigens niet in een sociaal-cultureel vacuüm. In de opkomst en diffusie van nieuwe producten spelen allerlei actoren: bedrijven, consumenten, overheden en maatschappelijke groeperingen een actieve rol. Consumenten moeten bijvoorbeeld de nieuwe producten integreren in hun dagelijkse leven; zij zijn vaak zeer creatief in het vinden van onverwachte toepassingen. Door hun articulatie van nieuwe behoeften geven zij mede vorm aan de technologische ontwikkeling.

De periode 1970-1995 kan als een overgangperiode worden gezien naar een nieuw techno-economisch paradigma. De nieuwe technologie is behulpzaam bij een efficiënter verloop van reeds bestaande productieprocessen. De computer maakt snellere analyses van gegevens mogelijk, de moderne biotechnologie leidt sneller en preciezer tot nieuwe gewassoorten dan het oude proces van kruising en in de gezondheidszorg ontstaan nieuwe diagnostische mogelijkheden en geneesmiddelen. De bereikte materiële eenwording van Nederland krijgt een nieuwe dimensie, vooral door de ontwikkeling van telematica, waardoor er een nieuw type decentraal aangestuurde netwerken kan ontstaan. Ten slotte komt de technische ontwikkeling zelf in deze periode ter discussie te staan. Steeds duidelijker wordt dat technische ontwikkeling direct verbonden is met allerlei problemen: gebrek aan ruimte, milieuvervuiling, sociale uitsluiting, kwetsbaarheid en werkloosheid. Technische ontwikkeling is niet langer synoniem met vooruitgang en verliest haar automatische legitimiteit. Tegelijkertijd wordt technologie ook gezien als de oplossing van de problemen die zij zelf schept. Een nieuw type technologie (of toepassingsgebied van bestaande technologieën), de milieutechnologie, komt tot ontwikkeling.

De mogelijkheden van het techno-economische paradigma dat sinds de jaren zeventig is ontstaan, zijn enorm. De benutting hangt af van maatschappelijke processen. Van belang daarbij zijn articulatieprocessen van consumenten en regulerende kaders van de overheid. Voor die benutting is ook van belang dat bètakennis wordt gecombineerd met alfa- en gammakennis. Bij succesvolle innovaties komt meer kijken dan techniek alleen. De ontwikkeling van het nieuwe techno-economische paradigma is van een grote complexiteit en staat nog in de kinderschoenen. Waar het naar toe gaat, is moeilijk te voorspellen. Werd aan het begin van de twintigste eeuw niet voorspeld dat de toekomst was aan de trein en aan de elektriciteit? Voor de verbrandingsmotor en de auto zag men geen perspectief. Vroege computerontwikkelaars zagen ook slechts een markt voor hoogstens honderden computers. Toch is het mogelijk om een aantal lijnen aan te geven. Technologische ontwikkeling kent patronen en die kunnen de basis vormen van inschattingen van toekomstige ontwikkelingen (Dankbaar et al. 1991; Schot 1991; Utterback 1994; Schot et al. 1997; Rip en Kemp 1998; Van der Poel 1998).

- § 2.3 De structuur van technologische ontwikkeling
- Technische ontwikkeling is een zoekproces dat wordt gekenmerkt door *trial and error*. Wetenschappelijke ontwikkelingen kunnen het zoekproces effectiever maken. Verschillende opties worden beproefd en een selectieproces bepaalt vervolgens welke daarvan beklijven. In de evolutionaire economie wordt de technische ontwikkeling geconceptualiseerd als een proces waarin variatie en selectie centraal staan. Technologische ontwikkeling vindt plaats via voortdurende productie van variaties waaruit door de markt en andere factoren (zoals regelgeving) wordt geselecteerd. De markt geldt in de gebezigde terminologie als selectieomgeving (dit begrip moet breed opgevat worden; het omvat ook de maatschappelijke omgeving). Alhoewel in het variatie- en selectieproces altijd een breed scala aan mogelijke variaties meedraait, wordt de variatiebreedte toch ingeperkt door het dominerende technologische regime. Een technologisch regime bestaat uit een set van regels en gebruiken waardoor het zoek- en keuzeprocess wordt bepaald. Een belangrijke regel binnen het huidige technologische regime in de auto-industrie is bijvoorbeeld dat motoren zuinig moeten zijn en daarop wordt dan ook veel r&d-inspanning gericht. Het dominerende technologische regime zorgt ervoor dat de innovatieve activiteiten selectief, gericht en cumulatief zijn. Hierdoor krijgt de ontwikkeling het karakter van een traject met een specifieke richting en tevens van een leerproces waarin wordt voortgebouwd op eerdere oplossingen en zoekrichtingen. Met het aflopen van een dergelijk traject doen zich dynamische schaal- en leereffecten voor. Dat wil zeggen dat door allerlei kleine, incrementele verbeteringen de prestaties van een technologie (product, proces of dienst) beter worden en de kosten dalen. Het verloop van een traject bestaat echter niet alleen in het beter en goedkoper produceren van nieuwe toepassingen. Een tweede belangrijk aspect is dat tijdens het traject de maatschappelijke integratie van de nieuwe processen en producten moet worden gerealiseerd. Dit is met name van belang voor sleuteltechnologieën, omdat daarbij veel onzekerheid bestaat over de mogelijke markttoepassingen, de eisen die gebruikers gaan stellen, de standaards die zullen ontstaan, de vorm van overheidsregulering, enzovoort.

De aanwezigheid van technologische regimes heeft twee consequenties. In de eerste plaats kan er onderscheid worden gemaakt tussen innovaties die leiden tot regimetransformatie en innovaties die passen binnen het bestaande regime. Sleuteltechnologieën brengen een reeks van regimetransformaties op gang. In de tweede plaats is het opdoen van ervaring met nieuwe technologie (*learning*

by using) van cruciaal belang voor bredere diffusie. Bij regimetransformerende technologie moet die ervaring worden opgedaan in relatief kleine toepassingsgebieden, die ook wel 'koesterruimtes' of 'technologische niches' worden genoemd. In die niches wordt geleerd over technologische mogelijkheden en maatschappelijke inbedding. Pas daarna, via een proces van nicheproliferatie, kan de bredere diffusie op gang komen.

In deze beschouwing zullen vier sleuteltechnologieën worden onderscheiden: informatietechnologie, biotechnologie, nieuwe materialen en milieutechnologie. Paragraaf 2.4 gaat in op het technologisch regime van deze technologieën. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de maatschappelijke problemen die onderdeel vormen van de toepassing van deze technologie. In paragraaf 2.5 wordt vervolgens duidelijk gemaakt hoe deze sleuteltechnologieën de technologische regimes in een aantal economische en maatschappelijke sectoren kunnen transformeren.

§ 2.4 Ontwikkeling van sleuteltechnologieën

2.4.1 Informatietechnologie

De geschiedenis van de computer bestaat uit een reeks van stappen. Een vroege stap was het ontwerp van de differentiemachine door Charles Babbage, in 1822. Deze machine kon zonder menselijke tussenkomst een reeks van bewerkingen achter elkaar uitvoeren. Konrad Zuse (1934) en Claude Shannon (1946) bouwden voort op het gegeven dat informatie gerepresenteerd kan worden door middel van enen en nullen en dat een machine aldus kan rekenen door de stand van een schakelaar als een getal te beschouwen. John von Neumann ontwikkelde in 1948 een architectuur voor computers die bestond uit vier onderdelen: controle-eenheid (de dirigent: de kloksnelheid bepaalt het tempo), de processor (hier gebeurt het rekenwerk), het geheugen (voor de opslag van het programma en van gegevens) en het gedeelte dat de invoer en uitvoer regelt. Volgens dit bouwkundig principe werken vrijwel alle hedendaagse computers. Tussen deze voorvaders en Bill Gates - die een besturingssysteem voor een personal computer (pc) mocht leveren aan IBM - zitten nog vele andere denkers en doeners, die samen de ontwikkeling van informatietechnologie vorm hebben gegeven (zie Ceruzzi 1997 en Van den Ende et al. 1998).

Belangrijk in de geschiedenis van de computer is het vermogen van de machine om steeds complexere taken uit te voeren. Begonnen als rekenmachine, werd de computer vervolgens ingezet om data te registreren, bijvoorbeeld voor administratieve doeleinden. Worden die data onderling gerelateerd en geïntegreerd, dan ontstaan informatiesystemen. Nog complexere taken liggen in de ondersteuning van transacties en de verwezenlijking van communicatie. Deze ontwikkeling naar brede toepasbaarheid is de dominante zoekrichting in de informatietechnologie. Feitelijk hebben de chip en de computer zich ontwikkeld tot *general purpose*-machines. De chip kan worden gebruikt in elk regelsysteem: van magnetron via informatiesysteem tot kernreactor. De computer is binnen enkele decennia veranderd van een rekenwonder met zeer specifieke toepassingen voor een selecte doelgroep van onderzoekers en administratieve organisaties, tot een alledaags apparaat met ontelbare toepassingen voor vele gebruikersgroepen. In die zin is er een overeenkomst met die andere algemeen toepasbare machines als de stoommachine, verbrandingsmotor en generator.

Om deze brede toepasbaarheid mogelijk te maken, is een aantal eigenschappen en trends van belang. Eén van die eigenschappen is snelheid. Snelheid zit zowel in de kloksnelheid als in de transistordichtheid van de chip. Beide zijn de laatste 25 jaar exponentieel gestegen. De eerste processor in 1972 had een kloksnelheid van 0,75 megahertz (wat betekent dat het ingebouwde kwartskristal

750.000 keer per seconde een tikje geeft). De Intel 8080 microprocessor uit 1979 had dit opgevoerd tot een kloksnelheid van 4,77 megahertz. Inmiddels zijn er processoren die 500 megahertz aankunnen en Intel verwacht een verdere toename van de verwerkingssnelheid tot 10.000 megahertz in 2010 (CBS 1997). Het aantal transistoren (schakelaars) per oppervlakte-eenheid is eveneens sterk toegenomen. Begin jaren zeventig konden er slechts enkele tientallen op één chip worden geïntegreerd. De nieuwste Intel processor heeft er ruim vijf miljoen samengeperst op een oppervlak van twee bij twee centimeter. De toename in verwerkingssnelheid die samenhangt met deze technische vooruitgang, komt tot uitdrukking in de ontwikkeling van de toepassingsmogelijkheden: van overwegend tekstverwerking en spreadsheets in de jaren zeventig en tachtig naar geavanceerde multimediatoepassingen en stemherkenning in de jaren negentig.

De kosten van chips en computers zijn enorm gedaald, wanneer we deze uitdrukken per miljoen instructies. Bij de eerste IC-computer liggen die kosten op ongeveer een halve dollar per miljoen instructies. Begin jaren tachtig is dat al gedaald naar minder dan een duizendste dollar en inmiddels is het al bijna niet meer uit te drukken in fracties van dollars. Het voordeel van silicium als basis-materiaal voor chips is bovendien dat het bijna niets kost (de grondstof is zand) en dat het hoge temperaturen aankan. Miniaturisering is een sterk met snelheid samenhangende trend in de informatietechnologie. De grote mainframe-computers bestaan nog wel, maar het beeld van de informatietechnologie wordt toch meer en meer bepaald door pc's, die zich ontwikkelen van desktop via laptop naar notebook en zelfs palmsizecomputers.

Andere eigenschappen die van belang zijn voor een brede toepasbaarheid, zijn nauwkeurigheid (zeker als het om complexe berekeningen gaat als de maximale belasting van een brug of het maximale gewicht van een vliegtuigonderdeel) en betrouwbaarheid. Voor betrouwbaarheid is van belang dat apparatuur en programmatuur volgens vaste patronen worden gebouwd. In het geval van de hardware is dat de architectuur, in het geval van de software gaat het om richtlijnen voor gestructureerd en inzichtelijk programmeren. Op deze manier vindt er een reductie plaats van de complexiteit van systemen, worden risico's beperkt en is er sprake van minimalisering van herstelltijden.

Ook op het punt van de programmatuur is er veel gebeurd in de afgelopen 25 jaar. Aanvankelijk was het monnikenwerk om een computer aan de praat te krijgen, omdat er in machinetaal (enen en nullen) geprogrammeerd moest worden. Daarin kwam verbetering door de assembler die commando's gaf als voor de computer begrijpelijke afkortingen, en vervolgens kreeg deze ontwikkeling verder gestalte in programmeertalen. Inmiddels is het voor bijna iedereen mogelijk om contact te maken met de computer door de enorme ontwikkeling in softwarepakketten. Waar de investeringen in hardware door Nederlandse bedrijven geleidelijk groeien (van 4,6 miljard gulden in 1988 naar 5,7 miljard gulden in 1995), schieten de investeringen in software in dezelfde periode omhoog van 1,5 miljard naar 4,4 miljard gulden. Gebruiksvriendelijkheid is de dominante ontwikkelingsrichting in het geval van de programmatuur. Grafische interfaces, icoontjes, helpprogramma's en muisbesturing hebben ervoor gezorgd dat computers een veelgebruikt gereedschap zijn geworden voor tal van toepassingen, zowel op het werk als thuis.

Als een belangrijke oorzaak van het succes van de informatietechnologie geldt in de eerste plaats de technische doorbraken op het gebied van apparatuur, programmatuur, geheugens en opslagmedia en datacommunicatie. Een stimu-

lans bleek ook de standaardisatie die de laatste 25 jaar op gang is gekomen en die bijvoorbeeld zorgt voor een uniforme afhandeling van gegevens en voor het onderling kunnen communiceren van informatiesystemen. Zo is de inmiddels niet meer weg te denken streepjescode een voorbeeld van een standaard voor uitwisseling van productgegevens. Daarnaast speelt een belangrijke rol de trend van rationalisatie en efficiency in alle economische en maatschappelijke sectoren. Arbeidskosten zijn hoog en waar mogelijk worden taken overgenomen door de computer. Dit betekent niet dat de informatietechnologie per definitie werkloosheid veroorzaakt. De relatie tussen technologie en werkgelegenheid is zeer complex. Er vinden vooral verschuivingen plaats tussen sectoren. Zo is er bijvoorbeeld een verschuiving opgetreden naar zakelijke dienstverlening en andere vormen van informatie-intensieve bedrijvigheid.

Efficiencywinst kan ook worden bereikt door het overbruggen van de klassieke grenzen van tijd en ruimte. Juist daarin ligt de kracht van de informatietechnologie. Zeker met de opkomst van Internet zal in dit opzicht in de nabije toekomst nog enorm veel veranderen. Op dit moment vindt de opkomst van een netwerk-economie plaats. Voor bedrijven is het steeds belangrijker om te specialiseren en te combineren. Samenwerking binnen en tussen productiekolommen is voor vrijwel alle economische sectoren gemeengoed aan het worden. Dit betekent dat een belangrijke zoekrichting voor de informatietechnologie integratie is, zowel intern (binnen het bedrijf) als extern (tussen bedrijven). Na de *economies of scale* en de *economies of scope* krijgen we de *economies of networking*. De informatietechnologie maakt dit proces mogelijk en wordt er op haar beurt door beïnvloed.

Naast de technische en economische duw- en trekkrachten spelen ook maatschappelijke trends een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de informatietechnologie. Oorzaak en gevolg zijn daarbij niet altijd duidelijk te onderscheiden. Individualisering van consumptie, toegenomen vrije tijd en stijging van welvaart hebben in elk geval een rol gespeeld bij de sterke opkomst van de consumentenelektronica: de dagelijkse levensomgeving bevat steeds meer elektronica (Drukker 1996). Tegenover deze trends staan maatschappelijke problemen die een rem op de technologieontwikkeling hebben gezet. De angst voor verlies aan werkgelegenheid is er één. Het gevaar van aantasting van de privacy als gevolg van het makkelijk beschikbaar komen van persoonsgegevens is een volgende. Een derde probleem dat samenhangt met de opkomst van de informatietechnologie, is het (mogelijkerwijs) ontstaan van een tweedeling in de samenleving tussen 'digitaal geletterden' en 'digitaal analfabeten'. De toegankelijkheid van de informatiesamenleving voor ouderen, allochtonen en laag geschoolden is een discussiepunt dat met enige regelmaat terugkomt op de agenda van de overheid.

Duidelijk is dat de opbrengst van de informatietechnologie uiteindelijk wordt bepaald door de wisselwerking tussen technologische ontwikkeling, economische ontwikkeling en articulatieprocessen in de maatschappelijke omgeving. De uitkomst daarvan valt op dit moment moeilijk vast te stellen en is nog moeilijker te meten. De historie van de afgelopen 25 jaar spreekt op dit punt voor zich. Ondanks de toename van de investeringen in informatietechnologie is er sprake van een achterblijvende productiviteit. De Nobelprijswinnaar Solow (1993) merkte hierover op: "overall zien we computers behalve in de productiviteitsstatistieken". In de periode 1973-1996 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse arbeidsproductiviteitsstijging in ons land 1,8%; in de voorliggende periode 1950-1973 was dat nog gemiddeld 4,8% (Maddison 1997). Er zijn twee mogelijke verklaringen voor deze productiviteitsparadox. De eerste is dat er wel productiviteits-

verbetering is, maar dat de toename ervan niet goed meetbaar is, doordat allerlei kwaliteitsverbeteringen niet in de statistieken zijn terug te vinden. Eén meetprobleem is in ieder geval gelegen in de verschuiving van werk van industrie naar dienstverlening, in welke laatste sector de output en dus productiviteit moeilijk is vast te stellen. De andere verklaring houdt in dat er tijd nodig is voor organisatorische aanpassingen in bedrijven en voor maatschappelijke leerprocessen. Dit betekent dat er een enorm potentieel is opgebouwd door de investeringen in informatietechnologie, dat op dit moment slechts zeer ten dele wordt benut. Duidelijk is dat ons begrip van hetgeen de informatietechnologie op dit moment voor de economie en voor de samenleving als geheel betekent, en vooral wat deze techniek in de nabije toekomst zal gaan betekenen.

2.4.2 Biotechnologie Of biotechnologie net als informatietechnologie een sleuteltechnologie zal worden, moet nog bewezen worden. Biotechnologie is vaak een gouden toekomst voorspeld, maar feitelijk is er sprake van een grote belofte die nog steeds niet is ingelost. Tot de grondleggers van de biotechnologie behoren mensen als Mendel, de vader van de erfelijkheidstheorie, Avery en de Nobelprijswinnaars Watson en Crick. Avery ontdekte in 1944 dat kernzuren de dragers zijn van het erfelijk materiaal. In 1953 verscheen in *Nature* het legendarisch geworden artikel van James Watson en Francis Crick. In het artikel werd een belangrijke stap gezet in de ontrafeling van de moleculaire structuur van het DNA. De erfelijkheid bleek een chemische basis te hebben: chromosomen (en genen) zijn opgebouwd uit DNA, dat de informatie voor de erfelijke eigenschappen van een organisme bevat.

Biotechnologie is het gebruik van organismen of onderdelen van organismen voor de productie van stoffen en voor het verloop van processen. Biotechnologie in de klassieke zin bestaat al eeuwen: het maken van wijn en kaas wordt gerekend tot het terrein van de klassieke biotechnologie. Ook het vervaardigen van penicilline met behulp van schimmels is inmiddels, dat wil zeggen sinds de jaren veertig van deze eeuw, een min of meer klassieke toepassing ervan. In de jaren zeventig lukt het voor het eerst om rechtstreeks het DNA van cellen te modificeren. De ontdekking van restrictie-enzymen, die het knippen en plakken van erfelijk materiaal mogelijk maken, lag aan de basis van de moderne biotechnologie. Het werd nu mogelijk een stukje DNA uit een molecuul te knippen en eventueel in te brengen in een ander DNA-molecuul. Op deze manier kunnen ongewenste eigenschappen worden verwijderd of gewenste eigenschappen worden overgebracht. Van nature schaarse producten kunnen met behulp van deze technieken op grote schaal en in hoger tempo worden aangemaakt. De beïnvloedbaarheid van cellulaire processen op basis van het identificeren van de bouwstenen van het DNA heeft de ontwikkeling van de moderne biotechnologie mogelijk gemaakt (*genetic engineering*).

Een belangrijke ontwikkelingsrichting van de biotechnologie is de kwaliteitsverbetering van producten en processen. Er is veel aandacht voor kwaliteit- en opbrengstverhogende groeimethoden in de sector landbouw en voeding. Resistentie van gewassen als aardappelen en tomaten tegen ziekten en tegen pesticiden en herbiciden kan, zo lijkt de belofte te zijn, enorme kostenbesparingen opleveren. De vraag is echter of dit voordeel van tijdelijke aard is doordat ingebrachte resistenties op den duur doorbroken zullen worden. Andere drijfveren achter de ontwikkeling van de biotechnologie liggen in de toepassingsmogelijkheden voor milieu en gezondheid. Mede door de omvang van de onderzoeksmiddelen voor deze toepassingsgebieden, zijn er forse stappen voor-

waarts gezet met bijvoorbeeld DNA-diagnostiek en afvalverwerking met behulp van bacteriën.

De gezondheidszorg, landbouw en voeding zijn de meest voor de hand liggende toepassingsgebieden van de biotechnologie. De milieusector is ook een belangrijke afnemer van biotechnologie, omdat reiniging van bodem of water via microbiologische weg kan plaatsvinden. Op het punt van vermindering van milieubelasting zijn er wellicht vele mogelijkheden. Zo maken resistente gewassen het gebruik van bestrijdingsmiddelen overbodig. Ook kan bijvoorbeeld het mestprobleem deels via biotechnologische weg worden aangepakt. De geneesmiddelenindustrie is een sector die in zeer sterke mate gebruikmaakt van biotechnologische kennis en heuristieken.

De publieksacceptatie van biotechnologie wordt door velen gezien als een obstakel voor de diffusie van biotechnologische innovaties. De publiekshouding betreft echter verschillende aspecten van de biotechnologie, die meer of minder wenselijk worden geacht. Milieuvriendelijke toepassingen en innovaties in de gezondheidszorg worden over het algemeen positief gewaardeerd. De grootste weerstanden bestaan bij het veranderen van erfelijk materiaal van dieren en mensen (De Loor et al. 1992). In Nederland hebben actiegroepen zich herhaaldelijk tegen bepaalde toepassingen van de biotechnologie gekeerd. In het parlement is hevig gediscussieerd over de vraag of menselijke genen in dieren gebracht mochten worden en of stier Herman nu wel of niet voor nakomelingen mocht zorgen. De opstelling van de overheid weerspiegelt het spectrum aan publiekshoudingen. Er heeft een stapeling plaatsgevonden van wet- en regelgeving voor verschillende toepassingen die - voorzien of onvoorzien - een remmende werking heeft gehad op de ontwikkeling van de biotechnologie. Tegelijkertijd is duidelijk dat een goede regelgeving juist ook een voorwaarde is voor verdere ontwikkeling. Het afdoende regelen van de octrooiering van biotechnologische uitvindingen is hiervan een voorbeeld. Al met al lijkt het erop alsof de biotechnologie te kampen heeft met enerzijds te hooggespannen verwachtingen en anderzijds wisselende standpunten van politiek en maatschappelijk draagvlak.

2.4.3 Materiaal-technologie Bij materiaaltechnologie gaat het om de ontwikkeling van nieuwe of de verbetering van bestaande materialen. Daarnaast gaat het om de ontwikkeling en verbetering van materiaalbewerkingstechnieken. Nieuwe materialen worden niet alleen toegepast in de hightechwereld van de ruimtevaart en vliegtuigindustrie, ze zijn ook nadrukkelijk aanwezig in het leven van alledag. Voorbeelden zijn een keramisch schijfje in een mengkraan, een cd van polycarbonaat met een laagje aluminium, kunststofbumpers op de auto, en een tennisracket van composietmateriaal. De laatste 25 jaar zijn er vele nieuwe materialen op de markt gekomen, vaak vanwege superieure eigenschappen, zoals sterkte, flexibiliteit of gewicht, soms vanwege andere eigenschappen die economisch van grote waarde zijn, zoals hitte- of corrosiebestendigheid. Omdat materiaalkosten naast loonkosten een groot deel van de kostprijs van producten bepalen, kan met een kleine verbetering een enorme besparing gemoeid zijn. Bij het ontwerp moet dan nadrukkelijk rekening worden gehouden met de produceerbaarheid.

De kunststofrevolutie is al eerder in gang gezet, namelijk begin jaren zestig. De kennis van de moleculaire structuur van materialen is de motor in dit proces geweest. Belangrijke gebruikers van kunststoffen zijn de bouw (kozijnen, leidingen, isolatie), het huishouden (vloerbedekking, kleding [nylon!], matrassen) en de auto-industrie (bekleding, lak, constructieve delen). De dominante

zoekrichting bij de ontwikkeling van kunststoffen wordt bepaald door brede toepasbaarheid, goede verwerkingseigenschappen (*processibility*), en door meer specifieke toepassingseisen als lichtheid, onderhoudsvriendelijkheid en isolerende eigenschappen.

Ook al worden metalen steeds vaker vervangen door niet-metalen, ze blijven belangrijk als constructiemateriaal en ook hierin vindt de nodige innovatie plaats. Kleine veranderingen in de legeringsamenstelling of in de warmtebehandeling kunnen leiden tot sterkere, beter te verwerken en corrosiebestendige staal-soorten. Oppervlaktetechnieken en coatings kunnen de hardheid en de corrosiebestendigheid enorm verbeteren. Ook las- en lijmtechnieken hebben ervoor gezorgd dat metalen nog steeds volop in gebruik zijn en steeds weer nieuwe toepassingen vinden.

Keramik bestaat al sinds mensenheugenis, maar de laatste decennia zijn er nieuwe keramieksoorten ontwikkeld, speciaal voor industriële toepassingen. Keramik is hard, slijtvast, drukvast en hitte- en corrosiebestendig. Daarnaast kunnen door veranderingen in de chemische samenstelling elektrische, magnetische, chemische of optische eigenschappen worden bereikt. Keramische producten worden dan ook veel toegepast in de halfgeleiderindustrie. Daarnaast wordt keramik veel gebruikt als coating in omgevingen waar grote hitte optreedt, zoals in motoren, brandermonden, turbines en lagers.

Eén van de paradepaardjes van de materiaaltechnologie van de laatste 25 jaar zijn de supersterke kunstvezels, zoals aramide. Deze vezel is bijna vijf keer zo sterk als gewoon constructiestaal. Dit betekent dat aan een aramidevezel met een doorsnede van slechts een vierkante millimeter drie volwassen mannen opgetild kunnen worden. Toepassing van deze vezel vindt plaats in trekkabels en in producten als brandwerende kleding en kogelvrije vesten. Daarnaast worden veel kunststoffen versterkt met aramidevezels.

Gegeven een bepaald probleem of toepassing kan bijna elk gewenst materiaal 'op maat' gemaakt worden, door eigenschappen van materialen te combineren. Disciplines als vaste-stoffenfysica en -chemie, polymeerchemie en werktuigbouwkunde stonden aan de basis van dit technologiegebied. Daarnaast hebben economische en maatschappelijke vraagfactoren enorm bijgedragen aan de ontwikkeling van de materiaaltechnologie. Na de stijging van de energieprijzen midden jaren zeventig, is een belangrijke zoekrichting in het materialenonderzoek gelegen in de vervanging van energie-intensieve materialen en -productieprocessen. Ook de trend van lichte materialen in transportmiddelen past in dit beeld. Een andere economische drijfveer is de vervanging van grondstoffen die schaars zijn en het verminderen van de afhankelijkheid van grondstoffen uit bepaalde landen. Een maatschappelijke stimulans voor de ontwikkeling van materiaaltechnologie is de toegenomen eis van duurzaamheid. De speurtocht naar energiezuinige, milieuvriendelijke en bij voorkeur herbruikbare producten heeft zich een vaste plaats veroverd op de onderzoeksagenda. Zelfs in het geval van kunststoffen is hergebruik via bijvoorbeeld depolymerisatie steeds beter mogelijk. Opvallend is in elk geval dat in vergelijking met informatietechnologie en biotechnologie, de materiaaltechnologie minder problemen oproept wat betreft de maatschappelijke acceptatie, waardoor de wisselwerking tussen technologie en maatschappelijke omgeving zich voorspoedig heeft ontwikkeld. In dit geval hebben articulatiefactoren dus bijgedragen tot een snellere verspreiding en integratie van de nieuwe materialen in de samenleving.

2.4.4 Milieutechnologie

Milieutechnologie kent, in tegenstelling tot de vorige drie sleuteltechnologieën, geen specifieke technologische basis. Het is dan ook de vraag of hier sprake is van een sleuteltechnologie. Echter, daar reductie van milieuvervuiling van groot belang is voor een aanmerkelijk aantal sectoren en activiteiten, wordt hier toch aandacht besteed aan dit onderwerp. Het terrein van de milieutechnologie is een samengesteld terrein van vele technologische ontwikkelingen, een terrein ook waarop informatietechnologie, biotechnologie en materiaaltechnologie kunnen samenkomen. Het gebied milieutechnologie kent vele definities en indelingen, maar kan voor het doel van deze beschouwing worden omschreven als technologische vernieuwing die uitdrukkelijk gericht is op een verminderde belasting voor het milieu van het productie- en consumptieproces. Daartoe behoren curatieve technieken als waterzuivering (anaëroob of aëroob), luchtzuivering, bodemsanering (biologisch, door middel van micro-organismen), afvalverwerking (biologische verwerking of hergebruik) en geluidhinderbestrijding. Daartegenover staat de procesgeïntegreerde benadering, die zich richt op een verminderde milieubelasting van voortbrengingsprocessen zelf en de ontwikkeling van nieuwe producten en systemen. De ontwikkeling van nieuwe systemen richt zich niet alleen op een schoner product, maar ook op een radicale verandering in de manier waarop het wordt gebruikt. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een milieuvriendelijke auto die niet langer eigendom is van een privé-persoon maar onderdeel uitmaakt van het pakket van een dienstverlenend bedrijf dat consumenten mobiliteit verkoopt (Clift en Longley 1996).

De dominante zoekrichting in de ontwikkeling van de preventieve milieutechnologie betreft in de eerste plaats het sluiten van kringlopen van grondstoffen, afvalstoffen en energie, ofwel integraal ketenbeheer. Ook het verbeteren van de rendementen van processen van omzetting en scheiding van stoffen is een belangrijke ontwikkelingslijn. Voorts wordt gewerkt aan het toepassen van minder schadelijke grond- en hulpstoffen en energiedragers en uiteraard aan de vermindering van het gebruik van deze stoffen. Ook het verbeteren van procesbesturingssystemen is onderdeel van de op preventie gerichte aanpak binnen de milieutechnologie. Tot slot is van belang dat nieuwe producten worden ontworpen en vervaardigd die gemakkelijk hergebruik mogelijk maken. Succesvolle voorbeelden van de preventieve aanpak zijn de vervanging van chloorfluorkoolwaterstoffen (CFK's), cadmium en lood in benzine, en watergedragen verf als vervanger van de verf met oplosmiddelen.

De drijvende kracht achter de milieutechnologie is vooral de zorg voor een schoner milieu. Door toegenomen welvaart en bevolkingsgroei is de druk op ruimte, energiebronnen en grondstoffen enorm toegenomen. Op mondiale schaal wordt de mensheid geconfronteerd met problemen als de mogelijke zeespiegelstijging, aantasting van de ozonlaag, bossensterfte, het verdwijnen van dier- en plantensoorten en uitputting van natuurlijke hulpbronnen. Op Nederlandse schaal spelen vooral bodemverontreiniging, vervuilde rivieren, uitdroging van de bodem en de mestproblematiek een rol. In de loop van de jaren zestig werden sommige van deze problemen op de politieke agenda gezet, om daar nooit meer van te verdwijnen. Milieu werd ook een issue voor het bredere publiek. Dit vertaalde zich in een reeks van wetten en regels en nieuwe normen, waarmee een belangrijke stimulans werd gegeven aan een milieuvriendelijke wijze van produceren, consumeren en distribueren. Articulatiefactoren als publieke verontrusting en overheidsinterventie hebben een hoge penetratiegraad van verschillende curatieve technieken teweeggebracht. Zo kennen rookgasontzwaveling en katalysatoren in auto's inmiddels een brede verspreiding. Wanneer het gaat om de toepassing van preventieve technieken, blijkt er evenwel nog erg veel kennis

op de plank te liggen. Juist omdat preventie diep ingrijpt in de bedrijfsvoering en uiteindelijk in productie- en consumptiepatronen, kan het overheidsbeleid slechts beperkte implementatie afdwingen. Het initiatief moet grotendeels komen van de producenten en consumenten.

§ 2.5 De doorwerking van sleuteltechnologieën in enkele sectoren De centrale vraag is hoe de ontwikkeling van informatietechnologie, biotechnologie, milieutechnologie en nieuwe materialen de samenleving heeft veranderd. Bij deze vraag naar de transformerende kracht van de sleuteltechnieken kunnen onmogelijk alle sectoren aan bod komen. Er is gekozen voor drie sectoren: transport en vervoer, landbouw en voeding, en de gezondheidszorg.

2.5.1 Transport en vervoer De transport- en vervoerssector heeft een ware stortvloed van technologische vernieuwingen en verbeteringen over zich heen gekregen. Motoren zijn zuiniger geworden, voertuigen zijn lichter geworden door de toepassing van nieuwe materialen, katalysatoren verminderen de uitstoot van schadelijke stoffen en er is zeer veel elektronica geïntroduceerd in vervoermiddelen. De verwachting bestond dat de informatietechnologie en de telecommunicatie een groot deel van het personen- en goederenvervoer overbodig zouden maken. Het tegendeel blijkt eerder te gebeuren: de mobiliteit neemt nog altijd toe, ondanks de mogelijkheden van telewerken, *video-conferencing* en *home-shopping*. Beschikbaarheid van technologie stimuleert immers economische activiteiten en daarmee klaarblijkelijk de behoefte aan interactie tussen ruimtelijk gescheiden partijen. Ter illustratie enkele cijfers over de toename van het personenvervoer: in de periode van 1978 tot 1996 is de totale afgelegde afstand van de Nederlandse bevolking gestegen van 127 miljard naar 184,3 miljard reizigerskilometers. De gemiddeld afgelegde afstand per persoon per dag steeg in dezelfde periode van 28 naar 38 kilometer (CBS kerncijfers 1997).

In het personenvervoer blijken vier belangrijke determinanten de vervoerskeuze te verklaren: snelheid, comfort, status en reiskosten. Door de technologie is de actieradius sterk toegenomen. In hetzelfde uur reistijd, waarin men vroeger te voet vijf kilometer of per fiets vijftien kilometer kon afleggen, zijn nu afstanden van 100 kilometer en meer overbrugbaar geworden. Door de TGV is in Frankrijk in het woon-werkverkeer zelfs een afstand van 200 kilometer in sommige omstandigheden acceptabel. De tijd die men bereid is aan vervoer te besteden, is bij dit alles vrijwel constant gebleven. Filarski (DTO 1997) spreekt van de wet van behoud van reistijd. Door de hardnekkigheid van deze factor en het belang dat wordt gehecht aan bewegingsvrijheid voor het individu, is het zeer moeilijk een vervoerssysteem te wijzigen. De technologie manifesteert zich hoofdzakelijk in het vervoersaanbod (vervoermiddelen en infrastructuur), maar is nauwelijks in staat gebleken de vervoersvraag radicaal te verminderen. Maar ook waar de technologie gericht is op het beïnvloeden van de vraag, bijvoorbeeld automatisch rekeningrijden, lijkt de groei van de mobiliteit hoogstens gedempt te kunnen worden. Dit geldt ook voor sociale maatregelen zoals parkeerverboden.

In het goederenvervoer heeft de beschikbare technologie evenmin geleid tot systeemwijzigingen, maar vooral tot optimalisering van bestaande vervoersprocessen. Gegevensuitwisseling via *electronic data interchange*, *tracking and tracing* via de satelliet, elektronische ladingbeurzen en dergelijke, heeft geleid tot een logistieke optimalisering: reistijd en afhandeling worden geminimaliseerd en de beladingsgraad wordt gemaximaliseerd. Het goederenvervoer vindt in hoofdzaak plaats via de weg. Omdat Nederland een distributieknooppunt in Europa is, is de druk op milieu en infrastructuur enorm toegenomen. In het binnenlands goederenvervoer heeft het vervoer over de weg een aandeel van maar liefst

83%. De binnenscheepvaart heeft een bescheiden rol (15%) en de rol van het spoor is gering (2%). De verschuiving van de ene naar de andere vervoersmodaliteit is uiterst moeizaam, gegeven individuele belangen en de inflexibiliteit van het totale vervoerssysteem. Bovendien houdt de besluitvorming geen gelijke tred met de maatschappelijke behoefte. In dezelfde tijd die nodig is om een voorziening als een Betuwe-route te plannen en aan te leggen, vindt waarschijnlijk een verdubbeling van het goederenvervoer plaats. Ook hier zal de technologie de vraag naar vervoer eerder vergroten dan verkleinen. Door de efficiënte inrichting van de distributiefunctie in bijvoorbeeld de Rotterdamse haven wordt bovendien de vervoersvraag extra gestimuleerd.

Technologie heeft mede gezorgd voor een enorme ontwikkeling van onze vervoerssystemen. Echter, deze ontwikkeling heeft geleid tot problemen in de sfeer van leefbaarheid, bereikbaarheid en duurzaamheid. Vervoer van mensen en goederen kost veel energie en belast het milieu. Door ruimtegebrek ontstaat congestie, waardoor de mobiliteit steeds verder onder druk komt te staan. Er moeten oplossingen worden gevonden voor de huidige problemen rond brandstofverbruik, emissies, ruimtegebruik en geluidhinder. Deze oplossingen kunnen worden gezocht in twee richtingen. In de eerste plaats in een transformatie van de bestaande regimes - bijvoorbeeld door een drastische vermindering van het privé-bezit van auto's, gekoppeld aan de opkomst van nieuwe vormen van dienstverlening door zogenoemde mobiliteitsproviders, ondersteund door gebruik van smartcard en computer voor betaling en reservering - een betere afstemming en integratie van diverse transportmiddelen (auto, vliegtuig, trein, boot) en in de ontwikkeling van schonere transportmiddelen. In het goederenvervoer zou een verschuiving naar rails, ook voor het vervoer over kleinere afstanden, alsmede de ontwikkeling van ondergronds transport een nieuw regime kunnen vormen.

In de tweede plaats kan de ontwikkeling worden gericht op het benutten van de technologische mogelijkheden binnen de bestaande regimes; het verder ontwikkelen en toepassen van zeer energiezuinige voertuigen is hier een voorbeeld van. Natuurlijk sluiten beide richtingen elkaar niet uit. Concurrentie kan dan leiden tot een snelle ontwikkeling langs beide paden (Elzen et al. 1996).

2.5.2 Landbouw en voeding Binnen de landbouwsector is het tempo van de technologische vernieuwingen zeer hoog geweest. Het agrarisch bedrijf van tegenwoordig is met zijn computers, machines, voedingsprogramma's, kunstmatige inseminatie en vaccins onherkenbaar veranderd vergeleken met de boerderij van 25 jaar geleden. Ook in de voedselverwerking hebben zich enorme veranderingen voorgedaan op het punt van automatisering (zoals de slachtlijn), procesbeheersing en kwaliteitsbewaking, en daarnaast door de introductie van additieven en nieuwe producten. Nederland kent een sterke, grootschalige en technologisch geavanceerde voedingsmiddelenindustrie. Productinnovatie en productdifferentiatie vieren in deze sector hoogtij. Nederlanders zijn blijkbaar erg innovatief in nieuwe toetjes, zoutjes en dranken. In een innovatie-outputmeting van 1992 bleek de voedings- en genotmiddelensector het hoogst te scoren op het punt van productdifferentiaties (82% van alle innovaties, tegen een sectorgemiddelde van 41%) (Kleinknecht et al. 1992).

De landbouw- en voedingssector in Nederland is zeer kennis-intensief. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, is het een relatieve hightechsector. De kennisintensiteit is een verklaring voor het feit dat de sector internationaal een sterke concurrentiepositie heeft en dat het aandeel van de sector in de Nederlandse export zo hoog is. De kennis die de sector ter beschikking staat, omvat

een hele infrastructuur van onderzoek, voorlichting, kwaliteitszorg en gezondheidszorg. Daarnaast is in de laatste jaren veel geïnvesteerd in efficiency- en effectiviteitsverbetering van primaire voortbrengingsprocessen door gebruik te maken van IT-mogelijkheden zoals *electronic data interchange*. Dit draagt bij aan het beter plannen van productie en transport - en daarmee aan lagere kosten en een betere kwaliteit volgens de criteria van sector zelf. De landbouwsector heeft een omslag doorgemaakt van een producentgedreven sector naar een consumentgedreven sector. Goede koppelingen tussen de verschillende schakels in de productieketen (primaire productie in de land- en tuinbouw, toeleverende en verwerkende industrie, distributie, en groothandel en detailhandel) zijn nodig om tijdig en adequaat de markt te kunnen bedienen. Bij toelevering gaat het om veevoeder, kunstmest, energie, bedrijfsuitrusting, computersystemen en dergelijke. In de verwerkende industrie (de voedings- en genotmiddelenindustrie) wordt meer dan de helft van de productie van de Nederlandse land- en tuinbouw verwerkt. Daarnaast worden uiteraard ook veel geïmporteerde grondstoffen en halffabrikaten in deze industrietaak verwerkt.

Vanwege de omslag van een producentgedreven sector naar een consumentgedreven sector, gaat het er niet meer om de productie steeds verder te vergroten, maar veeleer deze te beheersen en, indien nodig, aan te passen. Voor de flexibiliteit die nodig is om overeind te blijven, is de moderne informatietechnologie een vereiste. Voorop staat het leveren van producten in de juiste hoeveelheid, van de juiste samenstelling, van de vereiste product- en proceskwaliteit, op het juiste tijdstip. Bij de toepassing van de technologie ligt de nadruk derhalve sterk op optimalisering van de voortbrengingsprocessen gericht op de eisen van kwaliteit en logistieke efficiency.

Ook biotechnologie wordt ingezet om voortbrengingsprocessen efficiënter en effectiever te maken. Daarnaast is de vraag van belang of biotechnologie met name zal worden ingezet om gewassen minder gevoelig te maken voor bijvoorbeeld insecticiden of dat er juist nieuwe gewassen moeten worden ontwikkeld die ondanks verminderd gebruik van bestrijdingsmiddelen toch kunnen overleven. Hiermee praten we in feite ook over milieutechnologie. De sector heeft een belangrijk aandeel in milieuproblemen als vermisting, verzuring, verdroging en dergelijke. Het injecteren van mest in de grond is een voorbeeld van een emissiereducerende techniek. Een preventieve aanpak in dit verband is ook de wijziging van de veevoedersamenstelling, waardoor minder mest wordt geproduceerd.

Naast het dominante, hightechspoor in de landbouw, waarin de nadruk ligt op optimalisatie van voedselproductie, is er ook sprake van de ontwikkeling van een ander spoor, dat juist duurzaamheid van ecosystemen vooropstelt. Deze biologische landbouw is in omvang nog bescheiden (zo'n 800 bedrijven op in totaal ongeveer 20.000 hectare; totaal iets meer dan 1% van de totale oppervlakte landbouwgrond), maar is desalniettemin interessant, omdat het aanleiding kan zijn voor een nieuwe zoekrichting voor technologieontwikkeling. De markt voor biologische producten is op te vatten als een nichemarkt. De consumenten op die markt willen om redenen van gezondheid en welzijn voedingsmiddelen die op natuurlijke wijze zijn voortgebracht. Zwaktes van de biologische landbouw zijn zaken als lagere opbrengsten en wisselende kwaliteit. Om daadwerkelijk een voortrekkersrol te kunnen spelen, is vernieuwing en verbetering van de biologische landbouw nodig (Vereijken 1997). Een belangrijke vraag is in hoeverre in de toekomst biotechnologie die gericht is op preventie van milieubelasting, ook geaccepteerd zal worden door de biologische landbouw.

2.5.3 Gezondheidszorg

De vraag naar gezondheidszorg stijgt, mede door demografische ontwikkelingen, continu en de kosten blijven een punt van zorg voor politici, bestuurders en verzekeraars. Technische mogelijkheden worden in deze sector tot het uiterste benut. Het aanbod schept daarbij meteen zijn eigen vraag. De spanning tussen technische mogelijkheden en schaarse financiële middelen heeft de gezondheidszorg in de afgelopen 25 jaar voortdurend onder druk gehouden. Daarnaast hebben de schaalvergroting van de gezondheidszorg en de complexiteit van de financiering een sterk beroep gedaan op plannings- en beheerssystemen die vooral op nieuwe informatie- en communicatietechnologie zijn gebaseerd.

De medisch-technische ontwikkelingen zijn zeer talrijk en veelvormig. Een uitputtend overzicht is in het bestek van dit hoofdstuk niet mogelijk. Opvallende ontwikkelingen zijn de minder invasieve microchirurgie, de prenatale diagnostiek, de thuiszorgtechnologie en de mogelijkheden van monitoring en bewaking van allerlei lichaamsfuncties. In de sfeer van de biotechnologie zijn vorderingen gemaakt met DNA-diagnostiek, wordt gezocht naar mogelijkheden voor genetherapie en valt verder vooral de succesvolle ontwikkeling van nieuwe medicijnen op. Met behulp van biotechnologie en moderne biologie is het mogelijk stoffen te vervaardigen als insuline, menselijk groeihormoon, vaccins en monoklonale antilichamen. Ook hebben nieuwe materialen in de gezondheidszorg ingang gevonden. Bekende voorbeelden zijn kunstheupen en borstprothesen van siliconen. Minder bekend is het gebruik van hoogwaardige membranen bij bijvoorbeeld nierdialyse. In algemene zin is er sprake van een toename in het gebruik van nieuwe materialen in kunstorganen en als vervangingsmateriaal van natuurlijk weefsel. Opvallend is overigens dat technologie nauwelijks aanwezig is in de ondersteuning van de interacties tussen de belangrijkste actoren: artsen, ziekenhuizen, verzekeraars, geneesmiddelenverstrekkers en patiënten.

Een voor de hand liggende vraag is wat het toegenomen medisch-technisch kunnen voor effecten heeft op de menselijke levensverwachting en op de levenskwaliteit. De levensverwachting van de Nederlander is sinds de eerste helft van de jaren zeventig, zowel bij mannen als bij vrouwen met ongeveer vier jaar toegenomen (zie hoofdstuk 3, Demografische ontwikkelingen, § 3.3.2). De rol van de medische technologie in deze ontwikkeling is niet te isoleren. De vooruitgang in een eerder stadium, met name in de afgelopen eeuw - waarbij moet worden gedacht aan de eliminatie van infectieziekten, aan waterzuivering en riolering, aan verbeterde voeding en hygiëne - was in termen van levensverwachting veel aanzienlijker. Nog steeds wordt trouwens de kans op aandoeningen voor een groot deel bepaald door voeding, omgeving en gedrag. Toch bestaat er in de sector een sterke nadruk op technisch geavanceerde curatieve zorg en wordt in preventie veel minder geïnvesteerd. Zo werd in 1994 aan preventie 801 miljoen gulden uitgegeven, wat gelijk staat aan 1,3% van het totale aan zorg bestede budget (SCP 1996).

Tegen de achtergrond van de vergrijzing valt op dat de gezondheidstoestand volgens de gebruikte gangbare indicatoren niet achteruitgaat (SCP 1996). Mogelijkerwijs is het niveau van de gezondheidstoestand hoog en stabiel dankzij het gebruik van nieuwe voorzieningen. Toch is er in toenemende mate twijfel aan de verworvenheden van de medische technologie (Boot en Knapen 1996). In hoeverre bijvoorbeeld de ontwikkeling en introductie van nieuwe technologische mogelijkheden (zoals IVF en ICSI) verantwoord plaatsvindt en wat hiervan de maatschappelijke gevolgen zijn, is een voortdurend punt van aandacht. Tegelijkertijd is de druk op de gezondheidszorg om het technologische niveau te verhogen groot, ook vanuit patiëntenorganisaties. Een belangrijke vraag is ten slotte of en hoe de groei van allerlei vormen van alternatieve therapie zal

worden geïntegreerd in de reguliere gezondheidszorg. Het perspectief op een regimetransformatie is in de gezondheidszorg minder duidelijk. Het valt niet te verwachten dat de toepassing van sleuteltechnologieën daartoe op korte termijn zal leiden.

- § 2.6 Slotbeschouwing De afgelopen 25 jaar zijn nieuwe sleuteltechnologieën tot ontwikkeling gebracht. De technologische vooruitgang lijkt indrukwekkend. De snelheid en het toepassingsbereik van informatietechnologie is vergroot. Het produceren en dresseren van enzymen gebeurt steeds nauwkeuriger en de kwaliteit van nieuwe materialen is sterk verhoogd. Dit is mede het gevolg van grote investeringen in deze technologieën. Tegelijkertijd is er sprake van onderbenutting op het punt van de toepassing van technologie. Veel technologische opties blijven op de plank liggen, ook in het geval van informatietechnologie, zoals het voorbeeld van de transportsector heeft laten zien. Dit is echter in de wereld van de technologische ontwikkeling niet ongewoon. Ten behoeve van nieuwe technologie moeten nieuwe markten worden ontwikkeld, consumenten en gebruikers moeten de kans krijgen een relatie te leggen met de nieuwe technologie, nieuwe instituties moeten worden gevormd, er moet nieuwe overheidsregelgeving worden ontworpen en er moeten nieuwe normen en waarden ontstaan over wat wenselijk en acceptabel is. Dit type processen bepaalt niet alleen de uiteindelijke maatschappelijke inbedding, maar stuurt ook de verdere technologische ontwikkeling en de richting van het diffusieproces.
- De komende decennia zullen in het teken staan van de verdere benutting van de beschreven sleuteltechnologieën. Die benutting kan twee vormen aannemen. Processen van maatschappelijke inbedding kunnen in de eerste plaats gericht zijn op het bevestigen en verder uitdiepen van bestaande technologische regimes. Zo kan de toepassing van informatietechnologie en nieuwe materialen in de transportsector leiden tot de ontwikkeling van meer zuinige en lichtere auto's die kunnen communiceren met hun omgeving. In de tweede plaats kunnen die processen leiden tot regimetransformatie. Toepassing van informatietechnologie kan bijvoorbeeld leiden tot ontwikkeling van een nieuwe dienstensector die op grote schaal mobiliteit aan individuen verkoopt, of tot een nieuw concept voor goederenvervoer waarbij automatische voertuiggeleiding en een ondergronds buisleidingensysteem worden gecombineerd.
- Op de lange termijn valt het tweede type veranderingsproces te verwachten. Dat zou ook een les kunnen zijn uit de geschiedenis van sleuteltechnologieën. Zo werd de auto in de eerste decennia slechts toegepast in specifieke marktniches en diende hij ter vervanging van de koets. Pas tijdens het diffusieproces bleek dat de auto nieuwe mogelijkheden schiep: het werd mogelijk boodschappen voor een hele week in huis te halen, verre vakanties te houden en een grotere afstand tot het werk te kiezen. Die mogelijkheden zijn niet inherent aan de technische ontwikkeling; zij zijn gevormd in een proces van maatschappelijke inbedding, waarin de overheid en gebruikers een actieve rol hebben gespeeld. Een dergelijk proces vergt tijd en ruimte voor het experimenteren met vormen van maatschappelijke inbedding. Het overheidsbeleid zou hierop in moeten spelen, hetgeen vooral een verdere ontwikkeling van vraaggericht technologiebeleid vereist, waarin voldoende ruimte is voor maatschappelijke experimenten met nieuwe technologie en voor investeringen die pas op de langere termijn rendement zullen opleveren.

Literatuur

- Boot en Knapen (1996) J.M Boot en H.J.H.M. Knapen. De Nederlandse gezondheidszorg. Utrecht: Het Spectrum, 1996.
- Berkhout et al. (1997) A.J. Berkhout, H. Schaffers en P.F. Wouters. Technologie voor de maatschappij van morgen. Amsterdam: OSV/Sdu, 1997.
- CBS (1997) Automatisering in Nederland. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1997.
- Cerruzzi (1987) P. Ceruzzi. An unforeseen revolution: Computers and expectations, 1935-1985. In: J.J. Corn. Imagining tomorrow. Massachusetts: MIT press, 1987.
- Clift en Longley (1996) A. Clift en A. Longley. Introduction to clean technology. In: R. Welford en R. Starkey (red.). Business and the environment. London, 1996 (109-128).
- Dankbaar et al. (1991) B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete en B. Verspagen. Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming. Den Haag: Sdu, 1991 (WRR-studie T5).
- Drukker (1996) J.W. Drukker. De elektronische steentijd; 50 jaar techniek en samenleving. Den Haag: Ten Hagen en Stam, 1996.
- Van Dam Mieras (1991) R. van Dam Mieras (red.). Eten en weten. Moderne biotechnologie en voedselproductie. Heerlen: OU/Wolters Noordhoff, 1991.
- DTO (1997) Verplaatsen, ontwerp van duurzame vervoerssystemen. Den Haag: Ten Hagen en Stam, 1997.
- Van Dijk en Holland (1993) J.W.A. van Dijk en C. Holland. Beleid in beweging. Over leerprocessen in het technologiebeleid. In: Bestuurskunde 3 (1993).
- Elzen et al. (1996) B. Elzen, J. Hoogma en J.W. Schot. Mobiliteit met toekomst. Naar een vraaggericht technologiebeleid. Rotterdam: Adviesdienst Verkeer en vervoer, 1996.
- Van den Ende et al. (1998) J. van den Ende, E. van Oost en O. de Wit. Kantoortechnieken. In: J.W. Schot et al. (red.). Technische ontwikkeling in de twintigste eeuw, deel I. Zutphen: Walburg Pers, 1998 (nog te verschijnen).
- Freeman en Perez (1988) C. Freeman en C. Perez. Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behaviour. In: G. Dosi et al. Technical change and economic theory. London: Pinter, 1988.
- Kleinknecht et al. (1992) A. Kleinknecht et al. Een innovatie-output meting voor Nederland. Den Haag: ministerie van Economische Zaken, 1992 (BTE-reeks 21).
- De Loor et al. (1992) M. de Loor, C. Midden en M. Hisschemöller. Publieksoordelen over nieuwe technologie. Den Haag: NOTA, 1992.
- Maddison (1997) A. Maddison. The nature and functioning of European capitalism; a historical and comparative perspective. Groningen: RUG, 1997.
- Marx (1994) L. Marx. The idea of 'technology' and postmodern pessimism. In: Y. Ezrahi, E. Mendelsohn en Howard Segal (red.). Technology, pessimism, and postmodernism. Boston, 1994.
- EZ (1993) Materiaaltechnologie. Den Haag: ministerie van Economische Zaken, 1993.
- EZ (1998) Technologieradar; technologieprofielen. Den Haag: ministerie van Economische Zaken, 1998.
- Van der Poel (1998) I. van der Poel. Changing technologies. Enschede: Twente university press, 1998.
- Rip en Kemp (1998) A. Rip en R. Kemp. Towards a theory of sociotechnical change. In: S. Rayner and E.L. Majone (red.). Human choice and climate change. Ohio: Batelle Press, 1998.
- Roobeek (1988) A. Roobeek. Een race zonder finish. De rol van de overheid in de technologiewedloop. Amsterdam: VU uitgeverij, 1988.
- Roobeek en Broesterhuizen (1991) A. Roobeek en E. Broesterhuizen. Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk. Den Haag: Sdu, 1991 (WRR-studie T6).
- Schot (1991) J.W. Schot. Maatschappelijke sturing van technische ontwikkeling. Enschede: Universiteit Twente, 1991.
- Schot (1997) J.W. Schot. Consumenten als het cement van de lange twintigste eeuw. In: De Nieuwste Tijd (1997) december (27-38).
- Schot et al. (1997) J. W. Schot, A. Slob en R. Hoogma. De implementatie van duurzame technologie als een strategisch niche management probleem. Delft: DTO, 1997 (DTO-werkdocument).
- SCP (1996) Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996.
- Tolsma et al. (1985) H. Tolsma et al. Nieuwe materialen. Utrecht: Het Spectrum, 1985.
- Tylecote (1992) B. Tylecote. The long wave in the world economy. The present crisis in historical perspective. London: Edward Elgar, 1992.
- Utterback (1994) J.M. Utterback. Mastering the dynamics of innovation. Boston: Harvard Business School Press, 1994.
- Vereijken (1997) P. Vereijken. Ontwikkeling van alternatieve landbouwsystemen. Wageningen, 1997 (intern stuk AB-DLO).
- Van der Vlist (1993) P. van der Vlist (red.). EDI in de agrarische sector. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1993.

§ 3.1 Inleiding De demografische ontwikkelingen die in dit hoofdstuk worden besproken, beslaan een langere tijdreeks dan in de andere hoofdstukken van dit rapport wordt aangehouden. De reden daarvoor is de grote beschikbaarheid van demografisch materiaal, zowel met betrekking tot het verleden als met betrekking tot de toekomst. Het zou jammer zijn van deze informatie af te zien alleen ter wille van de uniformiteit van het rapport. Eenzelfde overweging geldt de vergelijking tussen Nederland en andere landen die als bijlage bij dit hoofdstuk is opgenomen. Daarentegen ontbreekt in dit hoofdstuk de demografie van de etnische minderheden in Nederland. Sinds het begin van de jaren zeventig is het aandeel van deze groepen gestegen van minder dan 2% naar meer dan 9% van de bevolking. Er is zeker aanleiding om op dit verschijnsel, ook vanuit een demografisch perspectief, in te gaan. Dat is ook gebeurd, zij het niet in dit hoofdstuk. De lezer zij verwezen naar hoofdstuk 9 (Naar een multi-etnische samenleving). De tekst van het voorliggende hoofdstuk komt in belangrijke mate overeen met een bijna gelijknamig hoofdstuk uit het eerder door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gepubliceerde *Gezinsrapport* (Van Praag en Niphuis-Nell 1997). Aangezien de hoofdstukken hetzelfde beogen, te weten het bieden van een overzicht van de voornaamste demografische ontwikkelingen van de laatste decennia, en aangezien zij zijn geconcipieerd in dezelfde periode, is een grote onderlinge gelijkenis moeilijk te vermijden. Het is ook weinig zinvol daarnaar te streven.

§ 3.2 Bevolking, bevolkingsgroei, bevolkingsamenstelling De bevolking van Nederland nam sneller toe dan die van de landen die thans de Europese Unie vormen. In 1960 vormde de bevolking van Nederland 3,6% van de totale bevolking van de Unie, in 1995 4,1% (zie tabel 3.1).

3.2.1 *Bevolking en bevolkingsgroei* De komende tien jaar zal de bevolkingssomvang volgens de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose jaarlijks met ongeveer 70.000 personen stijgen. De groei wordt geleidelijk aan minder door de veroudering van de bevolking en de daarmee gepaard gaande stijgende sterfte. De bevolkingsgroei zal volgens de middenvariant tot staan komen in 2030, als het maximum van 17,2 miljoen inwoners wordt bereikt. In de lage variant is het maximum thans al bijna bereikt en gaat het bevolkingsaantal vrij spoedig na de eeuwwisseling weer dalen, terwijl in de hoge variant de bevolking blijft doorgroeien. Volgens deze variant is het inwonertal in het jaar 2050 bijna 22 miljoen.

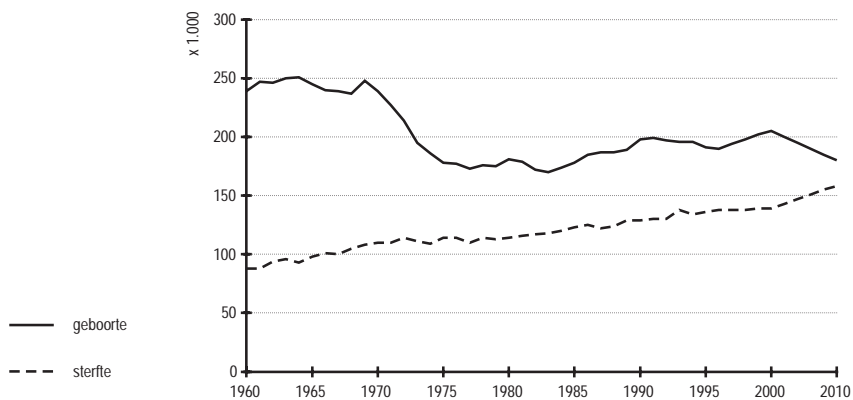
Tabel 3.1 Bevolking van Nederland en de EU, 1960-1996 (x 1 mln. gld.)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996
Nederland	11,4	12,2	13,0	13,6	14,1	14,5	14,9	15,4	15,5
EU (aangesloten landen 1996)	315	329	340	349	355	358	364	372	.
Nederland als percentage van EU	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	.

Bron: CBS

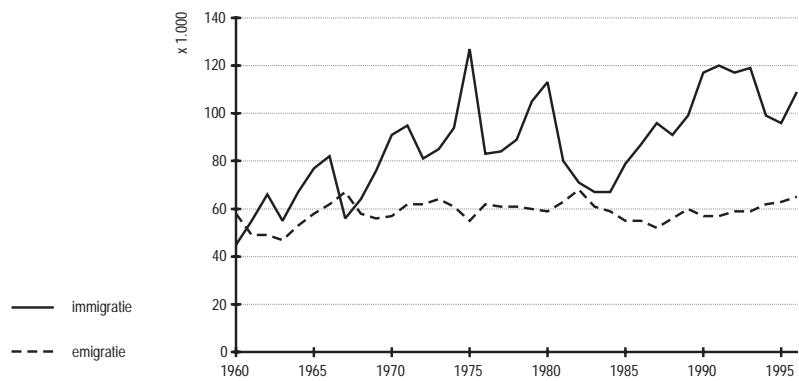
Het geboortecijfer was in Nederland in de eerste twee decennia na de oorlog hoog, zeker in vergelijking met andere West-Europese landen. Aan het eind van de jaren zestig zette een scherpe daling in, terwijl de sterfte geleidelijk toenam. De geboorteoverschotten namen dus af en kwamen structureel op een lager niveau, zij het dat een secundaire top waarneembaar was in het begin van de jaren negentig, die uitgelegd kan worden als een echo van de naoorlogse geboortegolf. In 2010 zijn de geboorte- en sterftcijfers elkaar dicht genaderd (figuur 3.1).

Figuur 3.1 Geboorte en sterfte, 1960-2010



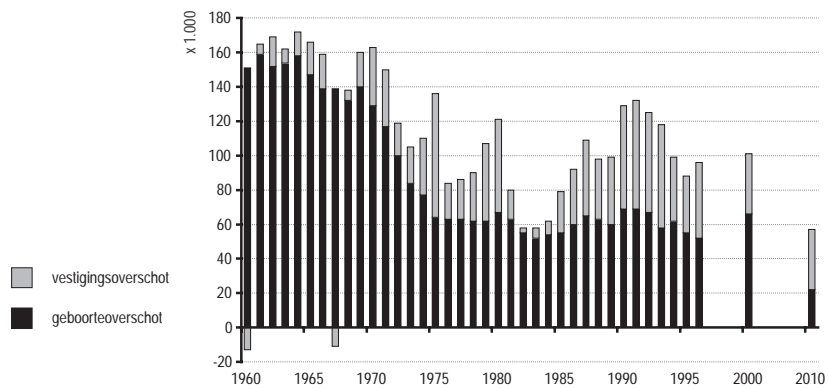
Bron: CBS

Figuur 3.2 Immigratie en emigratie, 1960-1996



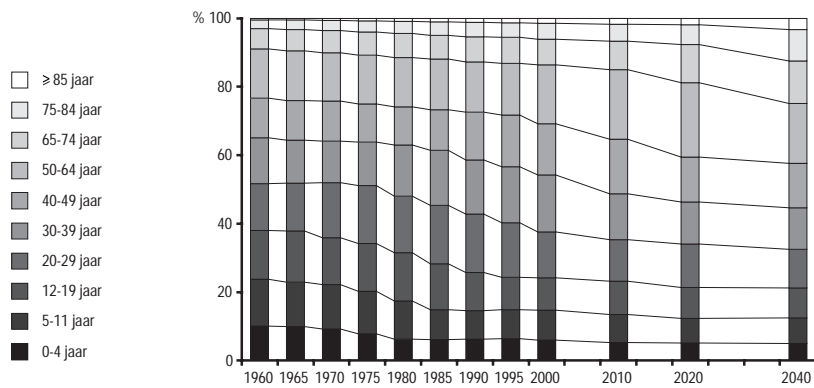
Bron: CBS

Figuur 3.3 Geboorteoverschot en vestigingsoverschot, 1960-2010



Bron: CBS

Figuur 3.4 Leeftijdsopbouw van de bevolking, 1960-2040



Bron: CBS

Tot aan het begin van de jaren zeventig waren de vestigingsoverschotten uit de buitenlandse migratie gering, zeker in verhouding tot het geboorteoverschot (figuur 3.3). In twee jaren was zelfs sprake van een vertrekoverschot. Het vestigingsoverschot nam ondanks grote fluctuaties niet alleen aan absoluut, maar vooral aan relatief belang toe. Het wordt op enige termijn bijna even groot als het geboorteoverschot en zal dit, volgens de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose, in het volgende decennium gaan overtreffen. De invloed van het vestigingsoverschot op de totale bevolkingsaanwas wordt in deze voorstelling van zaken eigenlijk nog onderschat. Een toenemend deel van de geboorten kan immers worden toegeschreven aan het vestigingsoverschot.

In paragraaf 3.3.3 wordt nader op de factor geboorte ingegaan. Over de gevolgen van de migratie is verdere informatie te vinden in hoofdstuk 9 (Naar een multi-etnische samenleving).

3.2.2 Bevolkings-samenstelling

Tussen 1960 en 1985 vond een duidelijke ontgroening plaats, die sindsdien vrijwel tot staan is gekomen behalve voor wat betreft de leeftijdscategorie van 12-19 jaar (de periode van voortgezet onderwijs; figuur 3.4). In de komende periode vindt deze ontgroening volgens de prognose van het CBS verdere voortgang, maar dan vooral door vermindering van het aandeel van de leeftijdsklasse 5-11 jaar.

De gehele periode 1960-2010 staat in het teken van de vergrijzing, waarbij zowel het aandeel van de bejaarden als daarbinnen van de hoogbejaarden oploopt. Voor een groot deel is deze vergrijzing een uitvloeisel van de leeftijdsopbouw van de bevolking in het aanvangsjaar. Ook de toename van de gemiddelde levensduur is echter een oorzaak. Tussen 1970 en 1996 bedroeg de gemiddelde winst in levensjaren voor beide geslachten bijna vier jaar en de verwachting is dat in de toekomst verdere winst zal worden geboekt (zij het voor vrouwen in mindere mate dan voor mannen). Hoe groot deze winst zal zijn, is volgens het CBS moeilijk te zeggen. Juist dit aspect van de bevolkingsprognose is met grote onzekerheid omgeven (De Beer 1997: 8). In hoofdstuk 10 (Zorg) wordt verder ingegaan op de kwaliteit van het leven in de gewonnen jaren. Voor de onmiddellijke toekomst is de stijging van het aandeel van de 40-64-jarigen belangrijk. De potentiële beroepsbevolking neemt daarbij enigszins toe, maar belangrijker is dat zij tevens vergrijst. De verhouding tussen het aantal actieven en het aantal niet-actieven hangt in grote mate af van de absorptiecapaciteit van de arbeidsmarkt, die op haar beurt weer afhangt van de economische ontwikkeling. Daarnaast is de feitelijke pensioneringsleeftijd een belangrijke factor. De uitstroom van 50-64-jarigen is vermoedelijk sterk onderhevig aan beleidsmatige invloeden (zie hoofdstuk 11, Arbeid).

Op langere termijn zet de vergrijzing in sterkere mate door. Tussen 2010 en 2040 zal het aandeel van de bejaarden in de bevolking toenemen van 15% tot 25%. De zogenoemde grijze druk neemt in die periode dan ook zo sterk toe dat die, althans bij handhaving van de huidige pensioengerechtigde leeftijd, moeilijk nog gecompenseerd kan worden door een toenemende arbeidsmarktparticipatie van de bevolking (Van Hoorn en De Beer 1997).

Sinds 1960 is het aandeel van de alleenstaanden op het totaal van alle huishoudens met een factor 2,5 omhoog gegaan (tabel 3.2). Gerekend vanaf 1981 bedroeg deze factor 1,4. Het aandeel van de alleenstaanden onder de 65 jaar steeg sinds 1981 zelfs met een factor 2 (niet in de tabel vermeld). Daarentegen daalde het percentage huishoudens met kinderen van 55 van alle huishoudens

in 1960 naar 37 in 1995. Dat sluit niet uit dat het absolute aantal van dergelijke gezinnen in de genoemde periode nog met 365.000 is toegenomen. Intussen zijn ook niet-gehuwde paren met kinderen bij deze gezinnen begrepen. Zij vormen van alle gezinnen met kinderen een kleine, maar groeiende minderheid van momenteel ruim 5%. Het aandeel van de eenoudergezinnen bleef in de beschouwde periode bijna constant, namelijk op ongeveer 5% van alle huishoudens. In 1995 was bijna 13% van alle huishoudens met kinderen een eenoudergezin. Het gaat daarbij om alle eenoudergezinnen, ook die waarin slechts meerderjarige kinderen voorkomen. Worden (anders dan in tabel 3.2) alleen eenoudergezinnen met minderjarige kinderen in aanmerking genomen, dan daalt hun aandeel naar bijna 3% van alle huishoudens en naar 10% van alle gezinnen met kinderen.

Tabel 3.2 Huishoudens, naar samenstelling, 1960-1995 (in procenten, tenzij anders vermeld)

	1960	1971	1981	1985	1990	1995
alleenstaanden	12	17	22	27	29	31
eenoudergezinnen	5	5	6	7	7	5
gehuwde paren zonder kinderen	22	22	23	25	22	23
niet-gehuwde paren zonder kinderen	.	.	4	5	6	8
gehuwde paren met kinderen	56	52	43	38	35	31
niet-gehuwde paren met kinderen	.	.	1	1	1	2
overige	5	4	1	1	1	0
(totaal gezinnen met kinderen)	(61)	(57)	(50)	(46)	(43)	(38)
totaalaantal huishoudens x 1.000 (= 100%)	3.130	3.990	5.111	5.565	5.955	6.516
gemiddelde huishoudensgrootte	3,56	3,21	2,76	2,58	2,44	2,34

Bron: CBS (Volkstellingen; WBO's; Maandstatistiek van de bevolking, diverse afleveringen)

Het traditionele gezin, bestaande uit een gehuwd paar met kind(eren), omvatte in 1995 dus nog slechts 31% van alle huishoudens. Wordt alleen gerekend met meerpersoonshuishoudens (dus blijven de alleenstaanden buiten beschouwing), dan vormden huishoudens met kinderen 55% van het totaal. Dat valt af te lezen uit tabel 3.3, die een frequentieverdeling biedt van het feitelijk in huishoudens aanwezige kindertal.

Tabel 3.3 Meerpersoonshuishoudens naar aantal kinderen, 1981 en 1994 (in procenten en gemiddelden)

	aantal kinderen					gem.	gem. per huish. met kinderen
	0	1	2	3	4+		
1981	36	21	28	10	5	1,30	2,03
1994	45	22	23	8	2	1,02	1,85

Bron: CBS (WB0'81 en WB0'93/'94) SCP-bewerking

Het percentage meerpersoonshuishoudens met kinderen is tussen 1981 en 1994 aanzienlijk gedaald; het gemiddelde kindertal in deze huishoudens eveneens. Worden alleen huishoudens met kinderen in aanmerking genomen, dan blijkt deze daling wat minder uitgesproken te zijn. Een deel van het effect

berust dan ook op uitstel van procreatie, waarover later meer. Tabel 3.3 geeft geen goed inzicht in het uiteindelijk bereikte kindertal per gezin, omdat een deel van de gezinnen nog niet voltooid is, terwijl een ander deel al weer is geslonken door het vertrek van de kinderen uit het ouderlijk huis. Het gaat in deze tabel om feitelijk met de ouder(s) samenlevende kinderen en niet om ooit in het gezin geboren kinderen.

De hiervoor gesignaleerde ontwikkelingen zetten zich naar de verwachting van het CBS in de toekomst voort. Volgens de middenvariant van de jongste CBS-huishoudensprognose (De Jong 1997) zal het aandeel van de alleenstaanden in het totaal van de huishoudens tussen 1995 en 2015 oplopen van 31% tot 40%. Het aandeel van de gezinnen met kinderen daalt in dezelfde periode van 37% naar 31% van de huishoudens of, als alleen tweeoudergezinnen in aanmerking worden genomen, van 33% naar 27%. Het aandeel van de eenoudergezinnen zakt een weinig. Het verschijnsel ongehuwd samenwonen neemt verder toe: van 14% van alle paren in 1995 tot 24% in 2015. Het aandeel van de kinderloze huishoudens stijgt verder: van 45% van alle meerpersoonshuishoudens in 1995 tot 48% in 2015. De verdeling van de huishoudens met kinderen naar het aantal van deze kinderen ondergaat daarentegen vrijwel geen verandering. Het gemiddelde kindertal per huishouden loopt dus terug, het gemiddelde kindertal per huishouden met kinderen blijft ongeveer hetzelfde.

§ 3.3 Huishoudensvorming en huishoudensontbinding

3.3.1 Relaties en huwelijken

In de eerste drie decennia na de Tweede Wereldoorlog was de populariteit van het huwelijk groot. Het was de algemeen verkozen samenlevingsvorm, die bovendien op steeds jongere leeftijd werd aangegaan. In het midden van de jaren zeventig is deze situatie zich gaan wijzigen. Het huwelijk is nog steeds veruit de meest voorkomende relatievorm van de partners in een gezin, maar steeds vaker komt dit huwelijk pas tot stand na een of meer ongehuwde samenwoningsrelaties; soms wordt het pas gesloten na de geboorte van een kind en soms blijft het ook dan achterwege. De gemiddelde leeftijd van huwelijkssluiting is in de loop van de tijd gestegen (zie tabel 3.4). Dat dit verschijnsel zich in tal van Europese landen heeft voorgedaan, wordt getoond in de internationale bijlage bij dit hoofdstuk (tabellen B3.1 en B3.2).

Tabel 3.4

Gemiddelde leeftijd bij sluiting van het eerste huwelijk, naar geslacht en jaar van huwelijkssluiting, 1960-1995

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
mannen	26,8	25,8	24,8	25	25,5	26,6	28,2	29,7
vrouwen	24,5	23,5	22,9	23	23,2	24,4	25,9	27,3

Bron: CBS

Retrospectief blijkt de ongehuwde samenwoning vaak een voorstadium van het huwelijk. Steeds meer echter is deze samenlevingsvorm een duurzaam alternatief voor het huwelijk. Het eertijds bestaande monopolie van het huwelijk is aangetast door het complex van factoren dat gezamenlijk wel wordt aangeduid als 'modernisering'. Toegespit op de sfeer van intermenselijke relaties wordt dit moderniseringsproces vaak aangeduid als 'individualisering'.

Ongehuwd samenwonen nam in de jaren tachtig stormachtig toe. Van de vrouwen geboren in de jaren 1950-1954 had op 27-jarige leeftijd ooit een kwart ongehuwd samengewoond; van de vrouwen geboren in de jaren 1960-1964 was

dat, eveneens op 27-jarige leeftijd meer dan de helft (CBS 1994: 45). Een groot deel van deze samenwoningen wordt uiteindelijk met een huwelijk bezegeld, maar in een vrij groot en toenemend deel van de gevallen blijft dit huwelijk langdurig, zo niet definitief uit.

Niet alleen het huwelijk wordt uitgesteld, ook de samenwoningsrelatie wordt thans op latere leeftijd aangegaan. Een toenemend aandeel van de jongeren begint zijn zelfstandige wooncarrière niet meer samen met een partner, maar als alleenstaande. Deze ontwikkeling wordt aangegeven in tabel 3.5, die laat zien dat naarmate het vertrek uit het ouderlijk huis recenter is, jongeren zich vaker als alleenstaande vestigden.

Tabel 3.5

Huishoudensvorm bij zelfstandigwording naar periode waarin dit gebeurde, 1951-1990 (in procenten)

	1951-1955	1956-1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990
alleenstaand	15,2	16,7	19,3	24,7	26,4	31,6	33,4	36,3
ongehuwd samenwonend	1,3	1,7	1,9	3,0	6,6	14,6	23,2	29,5
gehuwd	78,4	76,5	73,8	67,5	62,2	47,4	36,6	26,9
samen met anderen	5,0	5,1	5,0	4,8	4,9	6,4	6,8	7,3

Bron: CBS (WBO'93/94) SCP-bewerking

Terwijl in de jaren vijftig meer dan 78% het gezin van oorsprong zonder tussenstap verwisselde voor een eigen gezin, geldt dat aan het eind van de jaren tachtig nog slechts voor ruim een kwart.

De opmars van de 'alleenstand' betekent niet dat nu een groot enthousiasme voor het duurzaam alleenwonen is ontstaan. Volgens een onderzoek uit het jaar 1993 ambieerde van de 18-34-jarigen alleenstaanden slechts een miniem percentage deze status als definitief. Wel wilde een aanzienlijke minderheid van ongeveer 30% van de alleenstaande mannen en 40% van de alleenstaande vrouwen *voorlopig* alleen blijven wonen. Onder de 35-42-jarigen kozen relatief velen voor deze optie, maar ook van deze groep zou toch nauwelijks meer dan 10% definitief als alleenstaande door het leven willen gaan (CBS 1994). Grootschalig onderzoek onder jongeren bevestigt de samenwoningsvoorkeur van de generatie die thans de relatiemarkt betreedt of dat binnenkort zal doen (Van den Akker et al. 1992; Scholierenonderzoek 1996).

Ook als bezegeling van samenwoningsrelaties door een huwelijk wat minder optreedt, is de exclusieve tweerelatie met kinderen, dus een samenlevingsvorm die naar zijn essentie met het gezin, in welke definitie dan ook, overeenkomt, nog steeds het uiteindelijke doel van een groot deel van de daarover ondervraagde jongeren en lijkt duurzame alleenstand of een LAT-relatie geen serieuze concurrent. Het is overigens niet waarschijnlijk dat het gezinsideaal door alle voorstanders wordt gerealiseerd. Nuchtere calculaties kunnen het gezinsideaal doen verbleken, relationele teleurstellingen kunnen de verwezenlijking in de weg staan.

3.3.2 Ontbinding van relaties

De meeste huwelijken eindigen door het sterven van één der partners. In de jaren vijftig en zestig gold dit nog voor meer dan 85% van de toen eindigende huwelijken, terwijl minder dan 15% zijn einde vond in scheiding. Van de huwelijksontbindingen in 1995 had 63% plaats door sterfte van een der partners en 37% door scheiding (Prins en Verhoef 1996). Per 1.000 bestaande huwelijken

waren er in de jaren vijftig en zestig jaarlijks ongeveer 3 echtscheidingen en in de jaren negentig reeds meer dan 10. De uiteindelijke kans op echtscheiding is een samenvattend cijfer, waarin de huwelijksduurspecifieke echtscheidingscijfers van elk peiljaar zijn getotaliseerd. Het geeft de kans aan dat een huwelijk, gegeven de echtscheidingscijfers van het moment, ergens in zijn looptijd zal stranden. Deze kans is in de loop van de tijd aanmerkelijk gestegen en bedraagt in 1994 ongeveer een derde. Een dergelijke ontwikkeling heeft ook in andere Europese landen plaatsgevonden (zie de bijlage bij dit hoofdstuk, tabel B3.3). Daarbij valt op dat de vanouds lage Nederlandse scheidingskans nog steeds laag is in vergelijking met andere West- en Noord-Europese landen.

Tabel 3.6 Ontbinding van relaties, 1960-1994 (kerncijfers)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1996
echtscheidingen per jaar (x 1.000)	5,7	6,2	10,3	20,1	25,7	34,0	28,4	34,9
echtscheidingen per 1.000 bestaande huwelijken	2,2	2,2	3,3	8,0	7,5	9,9	8,1	9,9
uiteindelijke kans op echtscheiding	7,8	8,1	12,2	19,3	23,9	32,2	28,1	33,5 ^a
aandeel van de echtscheidingen waarbij minderjarigen betrokken zijn	63,0	65,0	65,7	65,9	59,6	60,4	51,6	53,8 ^a
jaarlijks aantal huwelijksontbindingen door verduwing (x 1.000)	41,6	48,8	55,0	56,8	55,8	57,4	57,4	59,3

^a 1994.

Bron: CBS (Statistische zakboeken en jaarboeken)

In overeenstemming met het voorgaande is ook het aantal kinderen dat betrokken was bij echtscheiding door de jaren gestaag opgelopen en de kans dat kinderen met een echtscheiding van hun ouders worden geconfronteerd, is navenant gegroeid. Voor kinderen van wie de ouders in 1950 zijn getrouwd bedroeg die kans 5%, voor kinderen van wie de ouders in 1960 zijn getrouwd 12% en voor kinderen met in 1970 gehuwde ouders naar verwachting 17% (De Graaf 1996).

De in tabel 3.6 gepresenteerde gegevens over relatieontbinding hebben betrekking op huwelijken. Ook bij samenwoningen vindt echter frequent ontbinding van de relatie plaats. Op basis van het Onderzoek gezinsvorming wordt het aantal samenwoningsontbindingen in 1993 op 40.000 geschat, tegenover een aantal echtscheidingen van ongeveer 30.000 (Manting en Post 1995). De scheidingskans in samenwoningsrelaties van ongehuwden is veel hoger dan in huwelijken. Zouden ook samenwoningen in de statistiek van relatieontbindingen zijn opgenomen, dan was de groei in het aantal scheidingen dus nog veel steiler geweest.

Van de ongeveer 180.000 eenoudergezinnen waarin ten minste één kind van onder de 18 jaar aanwezig is, heeft 68% zijn oorsprong gevonden in echtscheiding, terwijl 10% door het overlijden van de partner is ontstaan. De overige eenoudergezinnen zijn ontstaan bij ongehuwden.

3.3.3 Geboorten Tabel 3.7 geeft een aantal kerncijfers over het krijgen van kinderen. Deze tabel laat allereerst zien dat het geboortecijfer sinds 1960 is afgenomen. De steeds ruimere beschikbaarheid van betrouwbare voorbehoedmiddelen vormt daarvoor

een belangrijke verklaring, die overigens hand in hand gaat met verschuivende maatschappelijke normen aangaande het wenselijke kindertal en het recht van mensen om dit zelf te bepalen. Grote gezinnen zijn steeds meer een uitzondering geworden.

Tabel 3.7

Kinderen krijgen, 1960-1996 (kerncijfers)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1996
aantal geboorten (x 1.000)	239	245	239	178	181	178	196	190
wv. buitenechtelijk (%)	1,4	1,9	2,1	2,2	4,1	8,3	11,4	17,0
gemiddelde leeftijd moeder bij geboorte eerste kind	.	.	24,3	25,0	25,6	26,5	27,5	28,9
aandeel moeders van 35+ bij de geboorte van eerste kind (%)	.	.	.	1,7	1,7	3,4	6,2	9,1 ^a
totaal leeftijdsspecifiek vruchtbaarheidscijfer	3,11	3,03	2,58	1,67	1,60	1,51	1,62	1,53

^a 1995.

Bron: CBS (Statistische zakboeken; Maandstatistiek van de bevolking, diverse afleveringen)

Buitenechtelijke geboorten komen steeds meer voor. Als uitsluitend eerstgeborenen in aanmerking worden genomen, ligt het percentage nog hoger. Een buitenechtelijke geboorte hoeft echter geen eenoudergezin op te leveren en doet dit ook meestal niet, aangezien de biologische ouders meestal wel degelijk samenwonen. Van alle eerstgeborenen van het moment zou uiteindelijk een tiende definitief buitenechtelijk zijn (CBS 1994: 93). Het karakter van het buitenechtelijk moederschap is daarmee sterk veranderd. Waren het voorheen bij uitstek jonge moeders die bij dit verschijnsel waren betrokken, tegenwoordig zijn buitenechtelijke moeders veel meer over de leeftijdsklassen gespreid. De buitenechtelijkheid van de kinderen zal hier veel meer beantwoorden aan de eigen keuze die gemaakt wordt tegen een achtergrond van toenemende maatschappelijke tolerantie.

Verder blijkt uit tabel 3.7 dat het totale leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfer, ook wel korter aangeduid als 'totaal vruchtbaarheidscijfer' tot aan het midden van de jaren zeventig scherp is gedaald en vervolgens bijna stabiel is gebleven. Het totale vruchtbaarheidscijfer is een samenvattende vruchtbaarheidsmaat, die berekend is als de som van de in een bepaald jaar waargenomen leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfers. Het geeft het aantal geboorten aan dat een vrouw gemiddeld uiteindelijk zou realiseren bij het constant blijven van de leeftijdsspecifieke vruchtbaarheden. De immigratie uit landen met hoge geboortecijfers heeft de daling van de vruchtbaarheid een weinig vertraagd, maar groot is het effect van de immigratie niet. Daarvoor is het aandeel van de vrouwen uit landen als Turkije en Marokko in de Nederlandse bevolking te gering en daalt hun vruchtbaarheid bij verblijf in Nederland te snel.

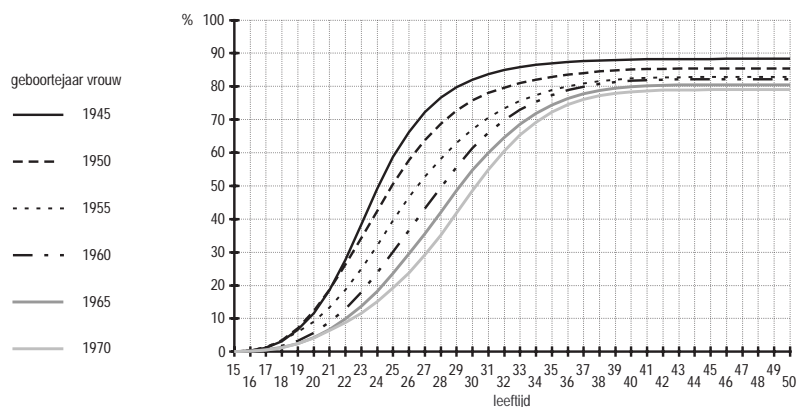
Gegevens van andere Europese landen zijn opgenomen in de bijlage, tabel B3.5. In alle daarin opgenomen landen is de vruchtbaarheid in de loop van de tijd consequent gedaald, met uitzondering van de Scandinavische landen, waar zich na 1980 weer een stijging heeft voorgedaan. Nederland komt met de Scandinavische landen in zoverre overeen dat de vruchtbaarheid hier sinds 1980 minder is gedaald dan in de andere landen. Zowel in Scandinavië als in Nederland heeft dit te maken met een inhaalproces dat gevolgd is op uitstel van

geboorten. Desondanks blijkt ook dat Nederland, dat naar West-Europese maatstaven eertijds een hoge vruchtbaarheid bezat, thans vergelijkenderwijs juist laag scoort. Opvallend is overigens de zeer scherpe daling van de Zuid-Europese vruchtbaarheid.

Uit tabel 3.7 blijkt de stijging van de gemiddelde leeftijd van de moeder bij de geboorte van het eerste kind. In geheel Europa treedt dit uitstel van procreatie op, maar in Nederland wel in bijzondere mate (bijlage, tabel B3.4). Nergens is de gemiddelde leeftijd van de moeder bij geboorte van het eerste kind zo hoog. Het verschijnsel hangt in zijn algemeenheid samen met de verbetering van de anticonceptie, met het stijgende opleidingsniveau van de vrouwen, met de toegenomen arbeidsparticipatie en met de emancipatie in brede zin. Het verschijnsel treedt des te uitgesprokener op naarmate de opleiding van de vrouw hoger is (Bouwens 1996: 13; De Beer 1997). Voorts vergt de loopbaan op de arbeidsmarkt investeringen, die zich onder de huidige omstandigheden moeilijk laten verenigen met de zorg voor jonge kinderen, die nog steeds grotendeels op de moeders neerkomt. De procreatie wordt uitgesteld totdat een positie op de arbeidsmarkt is verwezenlijkt die een behoorlijk vooruitzicht biedt als de kinderen uiteindelijk toch komen en de participatie in betaalde arbeid tijdelijk wordt gestaakt of verminderd. Deze factor zou kunnen verklaren waarom juist in Nederland het uitstel van procreatie zo geprononceerd optreedt. De traditionalistische gezinscultuur die hier in de jaren vijftig en zestig heerste, heeft in een hoog tempo plaatsgemaakt voor een ideologie van individuele ontplooiing, en de maatschappelijke voorzieningen die daarbij passen, zijn achtergebleven bij deze cultuuromslag (zie hoofdstuk 8, Emancipatie). De ontwikkeling laat zich eveneens en wellicht nog beter illustreren aan de hand van de cohortvergelijking in figuur 3.5.

Figuur 3.5

Percentage vrouwen dat moeder is geworden, naar geboortjaar en leeftijd van de vrouw, 1945-1970



Bron: Van Praag en Niphuis-Nell (1997: 25) op basis van CBS-gegevens

Van de in 1945 geboren generatie vrouwen had 59% op de leeftijd van 25 jaar reeds een kind. Bij de generatie van 1950 was dit 51%, bij de generatie van 1955 40%, bij de generatie van 1960 30%, bij de generatie van 1965 24% en bij

de generatie van 1970 nog maar 19%. Op 30-jarige leeftijd bestaan verschillen van dezelfde orde tussen de onderscheiden geboortecohorten. Bij de leeftijd van 35 jaar zijn deze verschillen echter geringer. De lijnen convergeren, dat wil zeggen dat in de recentere geboortecohorten een inhaalproces plaatsvindt. De geboorte van het eerste kind wordt wel gerealiseerd, maar op hogere leeftijd. De mediane leeftijd bij de geboorte van het eerste kind was bij de generatie van 1945 24,1 jaar en bij de generatie van 1970 zou dat niet minder dan 30,2 jaar zijn. Dit laatste cijfer vertegenwoordigt nog geen realiteit maar een verwachting, aangezien de generatie van 1970 op het moment van waarneming in 1996 nog maar 26 jaar oud was. Deze verwachting berust echter wel op de extrapolatie van een waargenomen ontwikkeling

Figuur 3.5 geeft ook een indicatie van het verschijnsel definitieve kinderloosheid. Van de generatie van 1945 bleef een kleine 12% kinderloos, een cijfer dat ook voor de vooroorlogse, niet in de grafiek opgenomen generaties van vrouwen werd waargenomen. Bij de generatie van 1950 (op het moment van waarneming 46 jaar oud) was 17% kinderloos gebleven en bij de generatie van 1970 zal naar verwachting 21% definitief kinderloos blijven. Voor de nog jongere generaties verwacht het CBS zelfs een definitieve kinderloosheid van 25% (De Beer 1997).

De stijging van de moederschapsleeftijd plant zich voort in de hogere geboortenummers en ook daar komt van uitstel in enigszins toenemende mate afstel. De percentages vrouwen die uiteindelijk een tweede, derde of vierde kind zullen krijgen, nemen volgens verwachting van het CBS af.

Al met al wordt het uitstel van geboorten in de lagere-leeftijdsklassen van vruchtbare vrouwen niet, zoals tot voor kort gedacht, volledig gecompenseerd door een hogere vruchtbaarheid op hogere leeftijd. Dit inhaalproces treedt weliswaar op, maar het omslagpunt verschuift nog steeds naar een hogere leeftijd en bovendien lijkt het inhaalproces voor de vruchtbare generatie van de jaren zestig en later, niet meer te resulteren in het kindertal van vroegere generaties. Op grond daarvan stelt het CBS het uiteindelijke kindertal van deze generaties op gemiddeld 1,7 en niet meer op 1,8, zoals in vorige bevolkingsprognoses.

§ 3.4 Samenvatting en conclusie: diversiteit en keuzebiografieën

De recente wijzigingen in de Nederlandse demografie die in dit hoofdstuk worden besproken, maken deel uit van wat wel wordt genoemd 'de tweede demografische transitie in haar late fase' (Lesthaeghe en Verleye 1992). Daartoe behoren uitstel van samenwoning, het niet meer bezegelen daarvan door een huwelijkse band, uitstel van procreatie en een toenemend aantal alleenstaanden. De tabellen 3.2, 3.4, 3.5 en 3.6 werpen licht op de aspecten van deze transitie. Daarbij verandert ook het karakter van de 'alleenstand': naast alleenstand door partnerverlies in de fase van ouderdom, wordt ook de jeugd-fase gekenmerkt door alleenstand. Tussen het zelfstandig gaan wonen en het stichten van een gezin ligt een groeiende periode. Daarnaast stijgt ook de alleenstand in de middelbare-leeftijd-fase door echtscheidingen of verbreking van ongehuwd samenwoningsrelaties. Deze alleenstand is vaak van tijdelijke aard en in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994* wordt hiervoor de term 'frictie-alleenstand' gebruikt (SCP 1994: 39). De vruchtbaarheid daalt door een stijgend niveau van zelfgekozen kinderloosheid en thans ook doordat het uitstel van geboorten bij degenen die wel kiezen voor kinderen, niet meer volledig in een latere levensfase van de vrouw wordt gecompenseerd (zie figuur 3.2). Het uitstel van procreatie maakt het vrouwen mogelijk hun belangen op de arbeidsmarkt beter te behartigen, maar brengt ook

problemen met zich mee.

De hier beschreven demografische transitie doet zich niet of in mindere mate gevoelen bij de etnische minderheden, wier aandeel in de bevolking tussen 1971 en 1997 is toegenomen van minder dan 2% tot meer dan 9%. Zie over de etnische minderheden verder hoofdstuk 9 (Naar een multi-etnische samenleving).

De ontwikkelingen in de huishoudensvorming die zich in de Nederlandse samenleving in de laatste decennia hebben voltrokken, worden ook vaak besproken in termen van toenemende diversiteit en de vervanging van standaardbiografieën door keuzebiografieën (Du Bois Reymond en De Jong Gierveld 1993).

Het begrip 'diversiteit' wordt gebruikt om het bestaan van een steeds grotere verscheidenheid van huishoudentypen aan te geven. Terwijl in 1960 nog de helft van de huishoudens uit gehuwde paren met kinderen bestond, is dit huishoudentype in het huidige patroon veel minder dominant. Uit tabel 3.2 blijkt dat gehuwde paren met kinderen nog slechts 31% van alle huishoudens uitmaken en dat de alleenstaanden reeds even talrijk zijn. De categorie 'gehuwde paren zonder kinderen' handhaafde zich op een percentage van even boven de 20. Naast deze drie grote categorieën kwamen nieuwe huishoudentypen op, zoals ongehuwde paren en ongehuwde paren met kinderen. Niet het bestaan van deze typen is nieuw, maar hun hogere frequentie en hun toelating, mede in verband met deze frequentie, tot de officiële statistiek. Zij gaan niet meer, zoals tot het einde van de jaren zeventig, schuil in de categorie 'overige huishoudens'. Het bestaan van deze categorie 'overige' die in 1960 5% (maar in de huishoudensdefinitie van 1947 zelfs 13%) van alle huishoudens vormde (zie nogmaals tabel 3.2), betekent trouwens een relativering van de diversificatiethese. Ook in 1960 was er kennelijk een zekere mate van diversiteit. Alleen kreeg deze grotendeels gestalte in andere huishoudensvormen, zoals inwoningsrelaties, huishoudens van drie generaties en huishoudens met kostgangers. Deze zijn thans zeldzaam.

Dat neemt niet weg dat de verdeling naar huishoudentype in de loop van de jaren toch een andere, meer gespreide vorm heeft aangenomen. Bovendien heeft de modernisering geleid tot diversiteit van een andere aard, die het formeel-demografische perspectief gedeeltelijk te buiten gaat. Een categorie als de alleenstaanden herbergt, zoals al aangeduid, een grote interne diversiteit: verweduwde personen, alleenstaande jongeren en alleenstaande personen van middelbare leeftijd die ten gevolge van echtscheiding in deze positie zijn geraakt, vormen alle drie omvangrijke categorieën in de bevolking. Een deel van de alleenstaanden gaat daarbij feitelijk ook alleen door het leven, een ander deel onderhoudt een dermate frequente en intieme relatie met een vaste partner dat de alleenstand zich beperkt tot een enkel levensdomein (de woning), en bij weer een ander deel is alleenstand slechts een administratief feit, dat niet met de sociale werkelijkheid correspondeert. Bij eenoudergezinnen ging het in 1960 nog zeer overwegend om weduwen of weduwnaars met kinderen. In 1995 bestaat deze laatste categorie uiteraard nog steeds, maar eenoudergezinnen bestaan voor het merendeel uit gescheiden ouders met kinderen. In een deel van deze gezinnen is een vaste partner aanwezig, in een ander deel niet. Deze vaste partner kan al dan niet de ouder zijn van weer andere kinderen en deze kunnen al dan niet van het nieuwe gezin deel uitmaken. De verblijfplaats van de kinderen vormt een andere bron van diversiteit. Meestal wonen zij bij hun moeder, minder vaak bij hun vader, maar zij kunnen ook stelselmatig van verblijfplaats wisselen, zonder dat dit feit in de statistiek tot uiting komt.

In dit relaas over demografische diversiteit is nog niet gerept van de rolverdeling tussen de partners in huishoudens met betrekking tot betaalde en onbetaalde arbeid. Zie daarover hoofdstuk 8 (Emancipatie).

Diversiteit staat voor de verdeling van een verschijnsel op een bepaald moment. De verscheidenheid die zich op een enkel moment openbaart, verhult het feit dat vele deelnemers aan dat verschijnsel verschillende fasen vertegenwoordigen in een ontwikkeling die naar eenzelfde 'bestemming' voert. Een momentane dwarsdoorsnede van de bevolking wekt de indruk dat het tweeoudergezin met kinderen in de jaren negentig nog slechts één van de diverse huishoudensvormen is waarin mensen zich groeperen: een optie en niet meer dan dat! De meeste mensen echter stichten uiteindelijk nog steeds een dergelijk gezin.

De conclusie tot zover kan zijn dat de demografische ontwikkeling van de laatste drie decennia heeft geleid tot een grotere diversiteit aan huishoudenstypen, maar dat deze grotere diversiteit voor een niet gering deel berust op langere aanlooptrajecten in de vorming van een standaardgezin. Voor een ander deel bestaat de moderne diversiteit echter ook in duurzame alternatieven voor dat standaardgezin.

Zoals gezegd is diversiteit een verschijnsel dat wordt waargenomen op macro-niveau en op een enkel moment. Bij keuze van een individueel-diachroon perspectief treedt diezelfde diversiteit aan het licht als een toenemende variatie in individuele biografieën. Het traditionele traject dat zich afwikkelt langs de stadia van afhankelijk thuiswonend kind → gehuwd zelfstandig wonend paar → gezin met kinderen maakt plaats voor een bonte verzameling van mogelijkheden. Du Bois-Reymond en De Jong Gierveld spreken van de geïndividualiseerde keuzebiografie tegenover de standaardlevensloop (Du Bois-Reymond en De Jong Gierveld 1993: 7).

Literatuur

- Van den Akker et al. (1992) P. van den Akker, P. Cuyvers en C. de Hoog. Gezin en overheid: de mythe van de individualisering. In: Gezin. Tijdschrift voor primaire leefvormen 4 (1992) 3-4 (141-156).
- De Beer (1997) J. de Beer. Vruchtbaarheid: trends en prognose. In: Maandstatistiek van de bevolking (1997) 7 (15-25).
- Du Bois-Reymond en De Jong Gierveld (1993) M. du Bois-Reymond en J. de Jong Gierveld. Van een standaardlevensloop-model naar een geïndividualiseerde keuzebiografie. In: M. du Bois-Reymond en J. de Jong Gierveld (red.). Volwassen worden. Generaties toen en nu: transitie in de levensloop. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum, 1993.
- Bouwens (1996) A. Bouwens. Uitgesteld ouderschap. Een onderzoek naar de maatschappelijke consequenties van het uitstel van de geboorte van het eerste kind. Den Haag: Emancipatieraad, 1996.
- CBS (1994) Relatie- en gezinsvorming in de jaren negentig. Voorburg/Heerlen: CBS, 1994.
- De Graaf (1996) A. de Graaf. De invloed van echtscheiding van de ouders op relaties van jongeren. In: Maandstatistiek van de bevolking (1996) 8 (7-12).
- Van Hoorn en De Beer (1997) W. van Hoorn en J. de Beer. Stijging arbeidsdeelname kan lasten van vergrijzing beperken. In: Maandstatistiek van de bevolking (1997) 8 (6-9).
- De Jong (1997) A.H. de Jong. Nationale huishoudensprognose 1996: steeds minder paren zijn gehuwd. In: Maandstatistiek van de bevolking (1997) 5 (18-28).

- Lesthaeghe en Verleye (1992) R. Lesthaeghe en G. Verleye. De tweede demografische transitie. Conceptuele basis en recente evolutie. In: N. van Nimwegen en J. de Jong Gierveld (red.). De demografische uitdaging. Nederland in Europa op weg naar de 21ste eeuw. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum, 1992.
- Miettinen (1997) A. Miettinen. Data on demographic and related variables in selected European countries. Helsinki: The Population Research Institute, 1997.
- Van Praag en Niphuis-Nell (1997) C.S. van Praag en M. Niphuis-Nell (red.). Het gezinsrapport. Een verkennende studie naar het gezin in een veranderende samenleving. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 143).
- Prins en Verhoef (1996) C.J.M. Prins en R. Verhoef. Demografie van Nederland 1995. In: Maandstatistiek van de bevolking (1996) 12 (8-23).
- SCP (1994) Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994.

Tabel B3.1 Gemiddelde leeftijd van de vrouw bij eerste huwelijk in een aantal landen van de Europese Unie, 1970-1995

	1970	1980	1990	1993, 1994 of 1995
Noord-Europa				
Denemarken	22,8	24,8	27,6	29,2
Finland	23,0	24,5	26,5	27,3
Zweden	24,0	26,4	27,6	28,7
West- en Midden-Europa				
België	22,4	22,3	26,8	28,3
Duitsland (West-)	23,0	23,4	25,9	27,2
Frankrijk	22,4	23,0	25,7	26,7
Ierland	24,8	24,1	26,3	26,8
Nederland	22,8	23,1	25,9	27,4
Oostenrijk	23,1	23,1	25,1	26,3
Verenigd Koninkrijk	22,4	23,0	25,2	26,2
Zuid-Europa				
Griekenland	22,9	22,3	23,8	25,4
Italië	24,1	24,1	25,6	26,5
Portugal	24,3	23,3	24,2	24,9
Spanje	24,8	23,7	25,5	26,5

Bron: Miettinen (1997)

Tabel B3.2 Totale eerste-huwelijkskans^a van vrouwen jonger dan 50 jaar in een aantal landen van de Europese Unie, 1970-1995

	1970	1980	1990	1993, 1994 of 1995
Noord-Europa				
Denemarken	0,82	0,53	0,60	0,67
Finland	0,94	0,67	0,59	0,57
Zweden	0,62	0,52	0,55	0,44
West- en Midden-Europa				
België	0,98	0,77	0,72	0,58
Duitsland (West-)	0,97	0,66	0,64	0,59
Frankrijk	0,92	0,71	0,56	0,49
Ierland	.	0,75	0,72	.
Nederland	1,06	0,68	0,66	0,56
Oostenrijk	0,91	0,66	0,58	0,56
Verenigd Koninkrijk	1,04	0,77	0,62	0,57
Zuid-Europa				
Griekenland	1,04	0,86	0,73	0,60
Italië	1,02	0,79	0,66	0,63
Portugal	1,09	0,86	0,88	0,78
Spanje	1,01	0,76	0,68	0,62

^a De som van de leeftijdsspecifieke huwelijkscijfers, ook wel te definiëren als de kans dat een vrouw in de loop van haar leven een eerste huwelijk zal sluiten, gegeven de leeftijdsspecifieke huwelijkscijfers van een bepaald moment.

Bron: Miettinen (1997)

Tabel B3.3 Totale echtscheidingskans^a van vrouwen in een aantal landen van de Europese Unie, 1970-1995

	1970	1980	1990	1993, 1994 of 1995
Noord-Europa				
Denemarken	0,25	0,40	0,44	0,44
Finland	0,17	0,28	0,41	0,47
Zweden	0,23	0,42	0,43	0,50
West- en Midden-Europa				
België	0,10	0,20	0,31	0,33
Duitsland (West-)	0,16	0,23	0,29	0,36
Frankrijk	0,12	0,22	0,32	0,35
Ierland	.	.	.	.
Nederland	0,10	0,26	0,28	0,32
Oostenrijk	0,18	0,26	0,33	0,37
Verenigd Koninkrijk	0,16	0,38	0,42	0,44
Zuid-Europa				
Griekenland	0,05	0,10	0,12	0,11
Italië	0,05	0,03	0,08	0,08
Portugal	.	.	.	.
Spanje	.	.	.	.

^a De som van de leeftijdsspecifieke echtscheidingscijfers, ook wel te definiëren als de kans dat een vrouw in de loop van haar leven een echtscheiding zal doormaken, gegeven de leeftijdsspecifieke echtscheidingscijfers van een bepaald moment.

Bron: Miettinen (1997)

Tabel B3.4 Gemiddelde leeftijd van de vrouw bij de geboorte van het eerste kind in een aantal landen van de Europese Unie, 1970-1994

	1970	1980	1990	1992, 1993 of 1994
Noord-Europa				
Denemarken	23,7	24,6	26,4	27,2
Finland	23,7	25,7	26,8	27,4
Zweden	.	25,5	26,3	27,0
West- en Midden-Europa				
België	24,3	24,5	26,4	.
Duitsland (West-)	24,3	25,2	26,9	27,6
Frankrijk	23,8	24,9	27,0	27,4
Ierland	25,3	24,9	26,3	26,6
Nederland	24,3	25,6	27,6	28,4
Oostenrijk	23,7	24,3	26,1	25,9
Verenigd Koninkrijk	23,5	24,4	25,5	26,2
Zuid-Europa				
Griekenland	24,0	23,3	24,7	26,1
Italië	25,1	25,1	26,9	27,5
Portugal	24,4	23,6	24,7	25,4
Spanje	.	24,6	26,5	27,2

Bron: Miettinen (1997)

Tabel B3.5		Totaal vruchtbaarheidscijfer in een aantal landen van de Europese Unie, 1970-1995			
	1970	1980	1990	1994 of 1995	
Noord-Europa					
Denemarken	1,95	1,55	1,67	1,81	
Finland	1,83	1,63	1,79	1,81	
Zweden	1,92	1,68	2,13	1,74	
West- en Midden-Europa					
België	2,25	1,68	1,62	1,55	
Duitsland (West-)	1,99	1,45	1,45	1,35	
Frankrijk	2,47	1,95	1,78	1,70	
Ierland	3,93	3,23	2,19	1,87	
Nederland	2,57	1,60	1,62	1,53	
Oostenrijk	2,29	1,65	1,45	1,40	
Verenigd Koninkrijk	2,43	1,90	1,84	1,69	
Zuid-Europa					
Griekenland	2,34	2,21	1,43	1,35	
Italië	2,43	1,68	1,36	1,26	
Portugal	2,83	2,19	1,47	1,41	
Spanje	2,85	2,18	1,33	1,24	
Bron: Miettinen (1997)					



§ 4.1 Inleiding De reorganisatie van de Nederlandse verzorgingsstaat tussen 1973 en 1995 was mede een reactie op een dynamiek van expansie die zich eerder had ontvouwen. Dit hoofdstuk¹ begint daarom met een korte samenvatting van de historie (§ 4.2). Daarna wordt de ontwikkeling weergegeven van de welvaart in Nederland tussen 1970 en 1995, met bijzondere aandacht voor de inkomensoverdrachten (§ 4.3). Vervolgens wordt de geschiedenis van de verzorgingsstaat tussen 1973 en 1998 geschetst als een opeenvolging van uitbreiding, stagnatie en elkaar opvolgende probleemdefinities, eindigend met de lang verbeide daling van de werkloosheid (§ 4.4). De effecten op de inkomensverdeling van zowel de economische veranderingen als het overheidsbeleid komen daarna aan de orde (§ 4.5). Ook immateriële condities en effecten worden verkend, te weten het draagvlak van de verzorgingsstaat, de dilemma's van politici en de zorgen van burgers (§ 4.6). Tot besluit worden twee problemen opgeworpen: meritocratisering en mondialisering van de samenleving. Kan de verzorgingsstaat fungeren als ideologisch bindmiddel ofwel als *civil religion* (§ 4.7)?

Het hoofdstuk biedt een globaal verslag van gebeurtenissen die de evolutie van de Nederlandse verzorgingsstaat hebben gemarkeerd. Overlap met een aantal andere hoofdstukken in dit rapport is daarbij onvermijdelijk. In het bijzonder doet deze zich voor met de hoofdstukken 11 (Arbeid) en 12 (Sociale zekerheid). Genoemde hoofdstukken zijn echter in hun benadering van de materie sector-specifieker en zij bevatten meer gedetailleerde informatie dan het hier gepresenteerde verslag.

§ 4.2 Opkomst en expansie van de verzorgingsstaat tot 1973

Opkomst In zijn studie *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten* heeft Abram de Swaan (1989a) de Westerse verzorgingsstaat gekarakteriseerd als de uitkomst van een lange ontwikkeling. Verspreide en zeer uiteenlopende arrangementen ter bestrijding van ziekte, armoede en onwetendheid zijn, vooral in de laatste tweehonderd jaar, grootschaliger en eenvormiger geworden, en ze zijn meer verweven geraakt met de centrale functie van de staat. Natievorming, uitbreiding van economische markten en achtereenvolgende fasen van industrialisering maakten de leden van de samenleving afhankelijker van elkaar, ten goede en ten kwade. Vooral de negatieve gevolgen van zulke afhankelijkheden - bedelarij, analfabetisme, besmettelijke ziekten, verstoring van de openbare orde - noopten gevestigde elites tot gezamenlijk handelen. Geleidelijk aan creëerden zij collectieve arrangementen op parochiale, stedelijke en op den duur landelijke schaal. De moderne verzorgingsstaat is het voorlopige, cumulatieve resultaat van zulke collectiviseringsprocessen (De Swaan 1989a; vgl. Pierson 1991, Van Kersbergen 1995 en speciaal over Nederland Cox 1993). De voornaamste sociale dilemma's waren tegen het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog op nationaal niveau opgelost, al liep Nederland op het gebied van de sociale zekerheid achter op zijn buurlanden. De Duitse bezetters voerden in Nederland een aantal collectieve regelingen in, die nog niet tot stand waren gekomen.¹

Naoorlogse expansie De periode na 1945, vaak aangeduid als het Gouden tijdperk van de verzorgingsstaat, liet een versnelde groei zien, gedragen door een lange golf van economische voorspoed (De Swaan 1989a: 231; Cox 1993: 133-170). Herstel,

¹ De paragrafen 4.1, 4.2, 4.4, 4.6 en 4.7 van dit hoofdstuk zijn geschreven door Geert de Vries van het Sociaal-wetenschappelijk onderzoeksbureau Diopter. De paragrafen 4.3 en 4.5 komen voor rekening van medewerkers van het SCP.

wederopbouw en industrialisatie van Nederland waren aangevat met een geleide loonpolitiek, in het verlengde van vooroorlogse opvattingen over ordening en planning van het economische leven, die officieel van 1945 tot 1963 duurde en die naar gangbaar inzicht heeft bijgedragen aan de arbeidsrust en productiviteit in Nederland (vgl. Windmuller et al. 1987: 210-211). In 1951, ten tijde van de bestedingsbeperking, stegen de lonen minder dan de prijzen. Vanaf 1954 stond de regering algemene 'welvaartsrondes' toe en vanaf 1959 ook naar bedrijfstak gedifferentieerde loonvorming. Het laatste lukte niet goed. Loonstijgingen in sterke bedrijfstakken joegen ook de lonen in zwakkere takken op (*wage leadership*) en er werden zwarte lonen uitbetaald. Een loonexplosie in de jaren zestig bezegelde het lot van de geleide loonpolitiek en vormde het begin van een ontwikkeling waarbij de tot dan toe in Nederland relatief lage loonkosten, gestaag zouden gaan stijgen.

In de jaren zestig maakten de aanhoudende economische groei en aanzienlijke aardgasbaten universele en royale sociale voorzieningen mogelijk. De naoorlogse expansie is in Nederland sneller verlopen dan in andere landen, terwijl de Nederlandse verzorgingsstaat tot dan toe juist langzaam en dus vergelijkenderwijs laat tot stand was gekomen. Dit wordt mede toegeschreven aan de verzuiling en ontzuiling. De verzorgingsstaat was lange tijd geen belangrijke inzet van stemmencompetitie tussen confessionelen en sociaal-democraten. Deze situatie veranderde pas in de jaren zestig. Ontzuiling en een afkalvend electoraat brachten de KVP en de ARP ertoe de Algemene bijstandswet respectievelijk de Algemene arbeidsongeschiktheidswet te adopteren (Cox 1993: 169; vgl. De Swaan 1989a: 217; Vlek 1997: 48). Jan Luiten van Zanden wijst erop dat waar de grote partijen al vóór de oorlog met elkaar concurreerden, namelijk om de electorale gunst van boeren, de overheidsinterventie al veel eerder was uitgegroeid, tot een 'verzorgingsstaat voor boeren' (Van Zanden 1997: 80-97). Verder was de Wet van de remmende voorsprong werkzaam (of van de versnellende achterstand): landen die hun verzorgingsstaat in de tijd gezien later uitbouwen, doen dat naar hun economische ontwikkelingsfase gezien juist *vroeger* en voeren meer universele wetgeving in met hogere uitkeringsniveaus (Alber 1981; Pierson 1991: 114-5). Beleidsontlening tussen staten speelt hier een belangrijke rol. Bovendien had de expansie van de verzorgingsstaat zichzelf versterkende gevolgen. Het aantal middelbaar en hoger opgeleiden met witteboordenberoepen in de publieke sector nam snel toe, zoals artsen, onderwijsgevenden, maatschappelijk werkers, verzekeringsdeskundigen, beleidsambtenaren en anderen, te zamen wel aangeduid als de 'nieuwe middenklasse'. De groei van de verzorgingsstaat was mede in het belang van deze nieuwe klasse en dit verbreedde het politieke draagvlak ervan (vgl. Pierson 1991: 132-136).

*Collectieve belangen-
behartiging en individuele
zelfontplooiing*

De verzorgingsstaat expandeerde tegen de achtergrond van deze welvaarts-groei, van de ontzuiling van de Nederlandse samenleving en van de groei van een nieuwe middenklasse. J.A.A. van Doorn heeft erop gewezen dat verzorgende en dienstverlenende instellingen en de ermee verbonden beroepsorganisaties de neiging hebben om, als reactie op de institutionele ontzuiling, rond de centrale overheid "een toestand van vreedzaam maar hardnekkig beleg in stand te houden" (Van Doorn 1978: 34). Instellingen en beroepsbeoefenaren kwamen voor zichzelf op, maar ook en in de eerste plaats voor hun patiënten en cliënten. Binnen de strategische omgeving van een expanderende verzorgingsstaat zijn de belangen van *professionals* nauw verweven met die van hun clientèle. Coalitievorming ligt voor de hand. De behartiging van professionele belangen bevorderde de emancipatie van sociale probleemgroepen en vice versa. Deze dynamiek droeg bij aan wat Richard Titmuss al in 1963 heeft genoemd een "pressiegroepenstaat" (Titmuss 1963: 229-230).

Ook individuen gingen emanciperen. Geworteld in het West-Europese personalisme dat in de consensus tussen katholieken en sociaal-democraten na de oorlog een rol had gespeeld, en aangewakkerd door uit de Verenigde Staten overgekomen humanistisch-psychologische ideeën, verbreidde zich in de jaren zestig en zeventig in Nederland een vocabulaire van individuele ontwikkeling en zelfontplooiing.² Later zou dit vocabulaire zich blijken te lenen voor commerciële doeleinden, zoals het aanprijzen van een weekblad voor de moderne, jonge vrouw en van een bepaald merk koffie ("Even tijd voor jezelf!"). Eerder speelde het een rol in het gedachtegoed van de vrouwenbeweging en in de verbreding van het ziektebegrip met de categorie van psychische klachten. Misschien is ontgrenzing een beter woord. "In de visie van de Human Potential Movement hoef je immers niet ziek te zijn om beter te worden", merkt Aupers op. "Een spontaner en gelukkiger leven is voor iedereen weggelegd." (Aupers 1997: 40). Het vocabulaire van zelfontplooiing heeft maatschappelijke geldigheid gekregen in een periode van expansie van de verzorgingsstaat, en het was een tijd lang nauw met die verzorgingsstaat verbonden. Er leek soms wel een 'recht op zelfontplooiing' te bestaan en een overheid die dit recht kon garanderen. Deze idealen uit het egotijdperk zijn inmiddels grotendeels van hun psychologische connotatie ontdaan, maar het ontplooiingsideaal in bredere zin is bestendig gebleken.

Op de drempel van 1973 De Nederlandse verzorgingsstaat was tegen 1973 sterk in beweging. Hij bevond zich in een fase van versnelde groei, in het verlengde van een langdurige ontwikkeling. Hij werd aanhoudend belegerd door allerlei belangengroepen. En hij was bovendien inzet van kritiek van mensen die zelf waren opgegroeid onder het regime van de verzorgingsstaat, die hun kritiek formuleerden onder de vleugels ervan en die zich beriepen op waarden die de verzorgingsstaat geacht werd te garanderen, zoals gelijkheid, rechtvaardigheid, groepsgewijze emancipatie en individuele ontplooiing.³ In retrospectief valt op hoezeer bij dit alles nog werd geleefd en gedacht binnen de grenzen van de Nederlandse samenleving en hoe gangbaar het uitgangspunt was van maakbaarheid onder de hoede van de overheid.⁴ Wel hing, als een donkere wolk, de energie- en milieuproblematiek boven Nederland. In de jaren zestig was deze door actiegroepen aan de orde gesteld⁵ en in 1972 was het invloedrijke rapport *Limits to growth* van de Club van Rome verschenen. Van werkelijk doemdenken was nog geen sprake - daarvoor zouden de oliecrises van 1973 en 1979 nodig zijn, en de oplettendheid van Kees van Kooten en Wim de Bie, die het woord hebben bedacht.

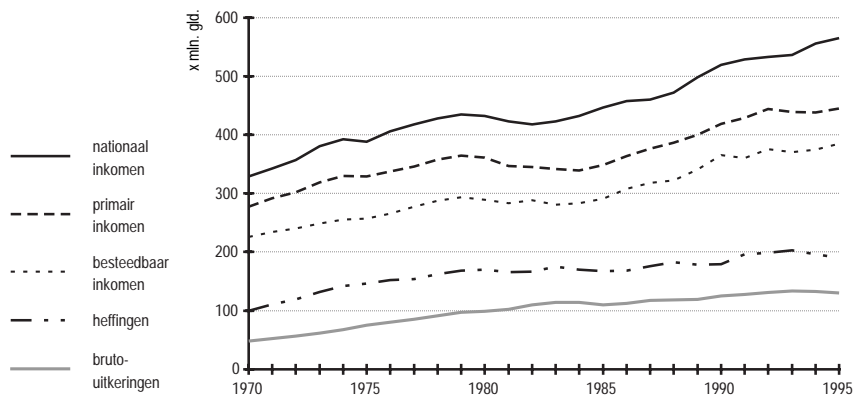
§ 4.3 De ontwikkeling van de welvaart 1970-1995

Algemene ontwikkelingen De verzorgingsstaat heeft vooral na 1945 een explosieve toename van inkomensoverdrachten met zich meegebracht. Deze overdrachten, in de vorm van uitkeringen en voorzieningen, moesten aan alle Nederlanders een bestaansminimum garanderen op zowel materieel gebied (inkomen) als immaterieel gebied (zorg, onderwijs, huisvesting). Via het begrip 'welzijn' gingen in de jaren zestig en zeventig de immateriële ambities nog wat verder reiken. De verzorgingsstaat bracht tevens een aanzienlijke herverdeling van het nationaal inkomen tot stand. Het nationaal inkomen is een belangrijke indicator voor de welvaartsontwikkeling van een land. Het wordt gevormd door de som van primaire inkomens van alle sectoren in de economie: huishoudens, private bedrijven, verzekeringsinstellingen en overheid. In 1995 viel ongeveer 80% van het nationaal inkomen direct toe aan huishoudens.⁶ Een substantieel deel van de resterende 20% bestond uit opbrengsten uit beleggingen van pensioenverzekeraars, die leiden tot toekomstig inkomen van huishoudens.⁷ Het resterende deel kwam via investeringen

(bedrijven) en voorzieningen (overheid) indirect aan huishoudens ten goede. De verdeling van primaire inkomens over huishoudens is het resultaat van verschillende maatschappelijke en economische processen, waarop de overheid slechts beperkte invloed heeft. De overheid voert aanzienlijke correcties uit op de primaire-inkomensverdeling, om alle burgers een 'minimaal' dan wel 'volwaardig' bestaan te garanderen. Dit wordt in belangrijke mate gerealiseerd door secundaire overdrachten van rijk naar arm. In 1995 werd door huishoudens in Nederland een bedrag van ruim 430 miljard gulden aan primair inkomen verdiend. Daarnaast werd voor een bedrag van ruim 145 miljard gulden aan uitkeringen verstrekt. Mede om deze uitkeringen te financieren werd door de huishoudens 50 miljard gulden aan loon- en inkomstenbelasting afgedragen en 140 miljard aan sociale premies. Figuur 4.1 geeft het saldo weer van inkomens en inkomensoverdrachten voor de periode 1970-1995, in prijzen van 1995.

Figuur 4.1

Ontwikkeling van inkomens en overdrachten in prijzen van 1995, 1970-1995 (x mld. gld.)



Bron: CBS (Statistiek sociale verzekering, pensioenverzekering, levensverzekering; Nationale rekeningen, diverse jaren). Primair inkomen: exclusief inkomen toegerekend aan polishouders, inclusief ziektegeden en sociale werkvoorziening.

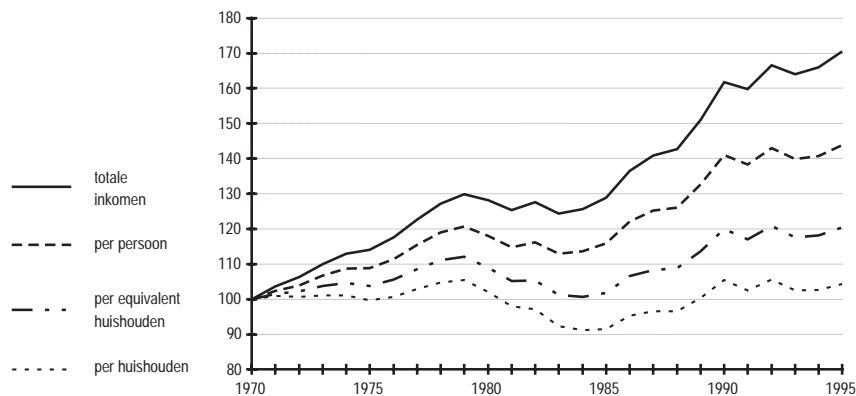
Uit figuur 4.1 blijkt dat het besteedbare inkomen - de resultante van primair inkomen plus bruto-uitkeringen minus heffingen - in de periode 1970-1995 vrij nauwkeurig in de pas liep met het nationaal inkomen. Wel is het nationaal inkomen begin jaren negentig iets sneller toegenomen dan de primaire en besteedbare inkomens van huishoudens doordat een groter deel van het primaire inkomen door rendementsherstel aan de bedrijven zelf ten goede is gekomen. Het nationaal inkomen en het besteedbare inkomen zijn in 25 jaar met 70% toegenomen, een gemiddelde stijging van iets meer dan 2% per jaar. Het einde van de jaren zeventig vormde een keerpunt in de inkomensontwikkeling: de groei van het primaire inkomen sloeg om in een krimp. Vervolgens trad een

stabilisatie op. Pas vanaf het midden van de jaren tachtig ging het primaire inkomen weer monotoon stijgen, zij het afvallend in de jaren negentig. Doordat het totale bedrag aan uitkeringen in de periode 1970-1995 meer is gestegen (met 170%) dan het bedrag aan heffingen (met 90%), is het besteedbare inkomen sneller gestegen (ongeveer 10%) dan het primaire inkomen van huishoudens.

Figuur 4.2 geeft de ontwikkeling weer van het besteedbare inkomen in constante prijzen, waarbij de waarde voor 1970 op 100 is gesteld. Dit besteedbare inkomen is vervolgens uitgedrukt per inwoner en per huishouden in Nederland.

Figuur 4.2

Ontwikkeling van het besteedbare inkomen in constante prijzen, 1970-1995 (1970 = 100)



Bron: CBS (Statistiek sociale verzekering, pensioenverzekering, levensverzekering; Nationale rekeningen)

Uit figuur 4.2 blijkt dat de spoeling van het besteedbare inkomen dunner wordt wanneer men rekening houdt met de bevolkingsgroei (19% meer personen) en nog aanmerkelijk dunner wanneer men rekening houdt met de toename van het aantal huishoudens (63% meer huishoudens). Door de toename van de bevolking en van het aantal huishoudens, is de groei van het besteedbare inkomen in Nederland nagenoeg geheel geabsorbeerd. De gezinsverdunding heeft de draagkracht van huishoudens daarentegen wel vergroot. Het aantal gezinnen met kinderen is afgenomen, evenals het gemiddelde aantal kinderen per huishouden. Houdt men hiermee rekening, dan wordt het beeld iets gunstiger. De koopkracht van het besteedbare inkomen per huishouden is in de afgelopen 25 jaar met ongeveer 20% toegenomen. In figuur 4.2 is dit weergegeven door het besteedbare inkomen per equivalent huishouden.⁸

Inkomensoverdrachten

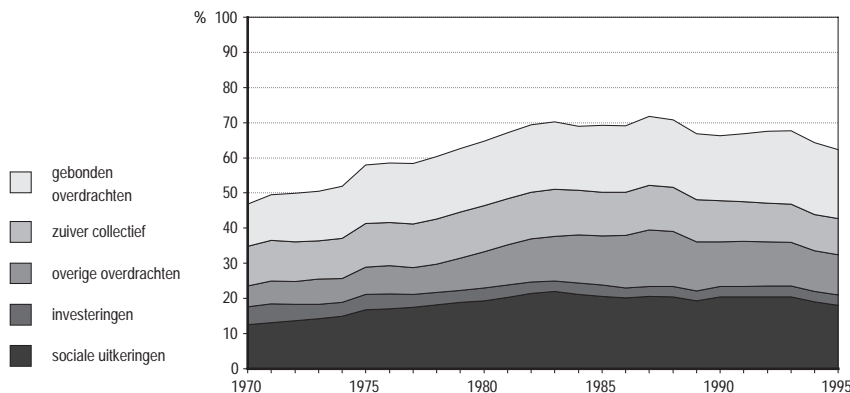
De overheid heeft een grote invloed op de inkomensverdeling. Deels is deze invloed een bedoeld effect van verdelingsbeleid, deels is het een onbedoeld neveneffect van allocatiebeleid, dat wil zeggen van beleid waarmee sectorale

doelen worden nagestreefd. De invloed van de overheid strekt zich uit tot alle inkomenssferen. In de primaire sfeer beïnvloedt de overheid de beloningsvoeten van de productiefactoren kapitaal en arbeid, bijvoorbeeld door het wettelijke minimumloon vast te stellen en door collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen bindend te verklaren. De overheid heeft echter meer invloed in de secundaire sfeer, door zogenoemde *ongebonden* inkomensoverdrachten van huishoudens aan de overheid (belastingen, sociale premies) en van de overheid aan huishoudens (sociale uitkeringen), en in de tertiaire sfeer, door zogenoemde *gebonden* inkomensoverdrachten (gebonden aan goederen en diensten). Voorbeelden van gebonden overdrachten van de overheid aan burgers zijn studiebeurzen, huursubsidies en subsidies voor musea. Voorbeelden van gebonden overdrachten van burgers aan de overheid zijn tabaksaccijnzen en motorrijtuigenbelasting. Paragraaf 4.5 gaat verder in op de verdeling van het secundaire (besteedbare) inkomen over de bevolking.

De collectieve uitgaven kunnen globaal in vijf groepen worden ingedeeld: sociale uitkeringen, overheidsinvesteringen (voor wegen, dijken, scholen), zuiver collectieve voorzieningen (openbaar bestuur, defensie, politie, justitie, buitenlandse betrekkingen), gebonden overdrachten aan huishoudens ('profijt van de overheid') en overige overdrachten (rente op overheidsschuld, subsidies aan bedrijven, overdrachten aan het buitenland). Figuur 4.3 geeft een beeld van de ontwikkeling van deze categorieën uitgaven, als percentage van het nationaal inkomen.⁹

Figuur 4.3

Collectieve uitgaven als percentage van het nationaal inkomen, 1970-1995 (excl. pensioensfeer)



Bron: CBS (Nationale rekeningen; diverse statistieken) SCP-bewerking

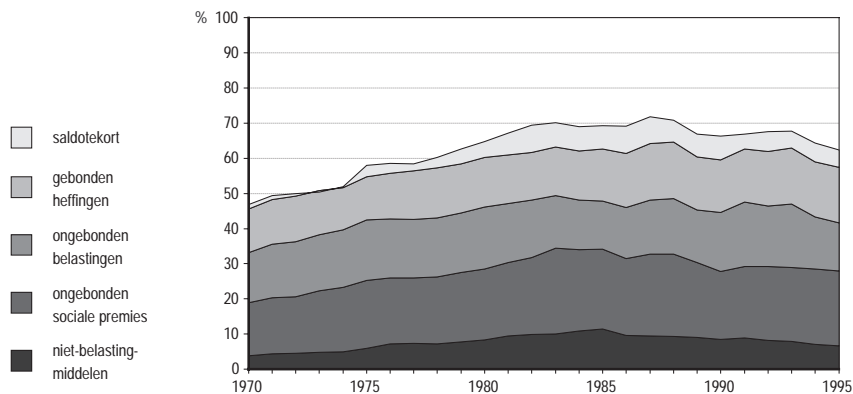
Uit figuur 4.3 blijkt dat de groei van de collectieve uitgaven tussen 1970 en 1995 vooral kan worden toegeschreven aan de toename van de sociale uitkeringen en de gebonden overdrachten aan huishoudens, een trend die zich in de

decennia daarvoor ook al aftekende. Dit zijn uitgaven met een distributief respectievelijk allocatief karakter, kenmerkend voor de Westerse verzorgingsstaat. Het distributieve karakter komt vooral tot uitdrukking in het stelsel van sociale zekerheid, maar ook in de gebonden inkomensoverdrachten, met name voor onderwijs en zorg. Het groeipad van beide uitgavenposten is tot het begin van de jaren tachtig nagenoeg gelijk, met 1983 als hoogtepunt. Daarna stabiliseert het aandeel van beide in het nationaal inkomen zich rond de 20%. Deze omslag is voornamelijk het gevolg van een prijseffect: uitkeringsniveaus in de sociale zekerheid en salarissen van personeel in de quataire sector (gebonden inkomensoverdrachten) bleven achter. Met ingang van 1994 zette, mede door een soberder verzekeringsstelsel en een gunstiger economisch klimaat, een daling in van het aandeel van de sociale uitkeringen.

Ook de overige overdrachten zijn geleidelijk gestegen, tot 15% van het nationaal inkomen in de tweede helft van de jaren tachtig. Daarna zette een geleidelijke daling in.¹⁰ Het aandeel van de zuiver collectieve voorzieningen is min of meer gelijk gebleven, tussen de 10% en 13%. Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig daalt het aandeel van de zuiver collectieve uitgaven langzaam maar gestaag, mede onder invloed van een beperking van de uitgaven voor openbaar bestuur en defensie. Deze daling is grotendeels toe te schrijven aan een daling van de prijzen, met name door kortingen op de ambtenarensalarissen. Hiermee is de zogenoemde Wet van Baumol een tijd lang buiten werking gesteld (CPB 1994: 20).¹¹ De investeringen van de overheid voor de ruimtelijke en educatieve infrastructuur zijn geleidelijk gedaald, van 5% in 1970 naar 3% rond 1985, waarna het niveau nagenoeg gelijk is gebleven.

Figuur 4.4

Collectieve inkomsten als percentage van het nationaal inkomen, 1970-1995 (excl. pensioensfeer)



Bron: CBS (Nationale rekeningen; diverse statistieken) SCP-bewerking

Tegenover deze uitgaven staan inkomsten van de overheid. Ze kunnen worden ingedeeld in vier categorieën: ongebonden belastingen van huishoudens en bedrijven (loon- en inkomstenbelasting, vermogensbelasting, dividendbelasting en vennootschapsbelasting), ongebonden sociale premies (voor pensioen-, werknemers- en volksverzekeringen), gebonden heffingen van huishoudens en bedrijven (omzetbelasting, accijnzen, bijzondere verbruiksbelasting, invoerrechten, motorrijtuigenbelasting, onroerende-zaakbelasting en milieuheffingen), en niet-belastingmiddelen (aardgasbaten, EG-subsidies). Wanneer de uitgaven de inkomsten overtreffen, ontstaat een financieringstekort. Figuur 4.4 geeft een beeld van de ontwikkeling van de collectieve inkomsten.

Uit figuur 4.4 blijkt dat het aandeel van de (ongebonden) sociale premies het sterkst is toegenomen, met name tot het midden van de jaren tachtig. Dit hangt uiteraard samen met de groei van de sociale uitkeringen (zie figuur 4.3). Het aandeel van de ongebonden belastingen is betrekkelijk stabiel, het fluctueert in de waargenomen periode tussen de 13% en 18%.¹² Het aandeel van de niet-belastingmiddelen loopt in de periode 1970-1985 geleidelijk op van 4% tot ruim 11%, mede als gevolg van een sterke stijging van de aardgasbaten tot medio jaren tachtig. Daarna zet een lichte maar gestage daling in. Deze daling is mede het gevolg van het afstoten van deelnemingen in activiteiten met een meer marktgericht karakter. Een minder sterke stijging vertonen de gebonden heffingen. Hun aandeel liep op tot ruim 15% in het midden van de jaren tachtig, om daarna nagenoeg constant te blijven. Het saldotekort van de overheid liep tussen 1974 en 1983 sterk op. Sinds 1988 is het langzaam maar zeker gaan dalen, waardoor de weg naar een Europese monetaire unie werd vrijgemaakt.

§ 4.4 Economische stagnatie en herstel

Economische stagnatie

Het jaar 1973 markeerde voor Nederland het einde van een periode van langdurige economische groei en het begin van een periode van stagnatie en recessie.¹³ De oliecrises van 1973 en 1979 troffen een nationale economie die al haperde. Tussen 1960 en 1973 groeide de Nederlandse economie jaarlijks met gemiddeld bijna 5% tussen 1973 en 1994 met maar 2%. Deze beweging van de economie komt ook in het nationaal inkomen tot uitdrukking (zie figuur 4.1). Tussen 1979 en 1987 kwam de gemiddelde groei nauwelijks boven de 1% en van 1980 tot 1983 was ze zelfs negatief.¹⁴ In de omringende landen bedroeg de jaarlijkse groei toen nog gemiddeld 2%. De werkgelegenheid kromp, het arbeidsaanbod nam juist toe en de werkloosheid steeg diensgevolge snel, tot de ongekende hoogte van ruim 10% in 1983 (12% naar de toenmalige werkloosheidsdefinitie; zie ook hoofdstuk 11, Arbeid). Vanaf 1987 verbeterden de economische-groei cijfers, zowel absoluut als in vergelijking met onze buurlanden. Ook de werkloosheid daalde, naar 6% in 1997 (zie nogmaals hoofdstuk 11). De arbeidsproductiviteit daarentegen (het BBP per arbeidsuur), tussen 1960 en 1973 jaarlijks met ruim 4% gestegen, groeide na 1973 aanzienlijk minder snel, met 1,5% à 1% per jaar (Van Zanden 1997: 212). De economie groeide vanaf 1987 sneller dan de arbeidsproductiviteit, terwijl ze in de periode vóór 1973 gelijk op gingen. Een verklaring voor deze zogenoemde productiviteitsparadox, die zich in alle Westerse, postindustriële economieën voordoet, wordt onder meer gezocht in het toegenomen aandeel van de dienstverlening. Deze sector laat minder arbeidsbesparende en productiviteitsverhogende vernieuwing toe dan de agrarische en industriële sectoren (zie Baumol 1967; Van Zanden 1997: 212-218; Visser en Hemerijck 1997: 28-29; meer over de productiviteitsparadox in hoofdstuk 11 van dit rapport).¹⁵

De economische opleving en de toegenomen arbeidsparticipatie in Nederland tezamen zijn door buitenlandse waarnemers *a Dutch miracle* genoemd. In Nederland zelf wordt wel gesproken van 'de wederopstanding van het polder-

model'. Gezien de beroerde situatie waarin de Nederlandse economie en vele uitkeringsgerechtigden eerder waren beland, is er uiteraard reden voor voldoening. Terwijl de term 'model' een zeker zelfvertrouwen uitdrukt, leidt de perceptie van de ontwikkeling als 'mirakel' eerder tot twijfel: is er wel sprake van een wederopstanding? Zal de economische groei bestendig blijken en voldoende werkgelegenheid blijven opleveren? Ging het in de afgelopen periode niet voornamelijk om deeltijdbanen (zie ook hoofdstuk 11)? Bieden de ontwikkelingen trouwens ook soelaas aan groepen als de langdurig werklozen en de allochtonen?

Oorzaken De economische perikelen waarin Nederland vooral in de jaren 1973-1985 verzeild raakte, zijn met vorenstaande cijfers voldoende aangeduid. De *oorzaken* ervan zijn door Van Zanden beschreven als vier schokken die de Nederlandse economie hebben getroffen (Van Zanden 1997: 218-227). Het uiteenvallen van het Bretton-Woods-stelsel van vaste wisselkoersen in het begin van de jaren zeventig luidde een periode in van onrust in internationale monetaire verhoudingen. De waarde van de Nederlandse gulden ten opzichte van de meeste andere munten steeg. De harde gulden, in combinatie met al sinds de jaren zestig stijgende reële loonkosten - denk aan de loonexplosie van 1963 - verslechterde de concurrentiepositie van het sterk op export gerichte bedrijfsleven. De stijging van de energieprijzen in de jaren zeventig kwam dus ongelegen, temeer omdat de energie-intensiteit van de Nederlandse economie in het decennium daarvoor juist was toegenomen door de verleidelijk ruime beschikbaarheid van goedkoop aardgas. De Nederlandse economie was, meer nog dan die van de omringende landen, kwetsbaar voor de sterke stijging van de olieprijs in 1973-1974 en 1979. En ten slotte was er milieuwetgeving, ingevoerd vanaf 1969, die bedrijven dwong tot extra investeringen om vervuiling terug te dringen.

Gezien de grote spanningen waaraan de Nederlandse economie was blootgesteld - de hoge loonkosten, belastingen en sociale premies, de overgewaardeerde munt, de enorme stijgingen van de energieprijzen en de invoering van milieubeleid - is het opmerkelijk dat het land het (naar internationale maatstaven) tot 1979 vrij goed bleef doen (Van Zanden 1997: 225-226). De particuliere consumptie bleef nog op peil door voortgaande reële loonsverhogingen en lage rente op consumptief krediet. De overheidsbestedingen werden gestimuleerd door het kabinet-Den Uyl (1973-1977), dat op de economische inzinking van 1974-1975 aanvankelijk reageerde met Keynesiaans beleid: steun aan bedrijven, werkgelegenheidsprojecten, verhoging van minimumloon en uitkeringen, en koppeling van beide aan loonstijgingen. De sterk gestegen aardgasopbrengsten voor de overheid kwamen daarbij goed van pas, maar ze maskeerden de ernst van de economische problematiek.

Financieringstekort, vrijwillige loonmatiging en no-nonsensebeleid Het Centraal Planbureau (CPB) wist in 1975 het kabinet-Den Uyl ervan te overtuigen dat een veel restrictiever overheidsbeleid nodig was. Minister Duisenberg van Financiën formuleerde zijn éénprocentnorm: de publieke sector mocht voortaan jaarlijks maar met 1% van het nationaal inkomen groeien. Ook werd aanstellen gemaakt tot centrale loonmatiging door beperking van de automatische prijscompensatie. De twee kabinetten-Van Agt (1977-1981 en 1981-1982) maakten plannen voor verdere uitgavenkortingen, maar slaagden er door interne verdeeldheid en oppositie in de Tweede Kamer niet in deze te verwerkelijken. Het aantal werklozen steeg, het aantal arbeidsongeschikten steeg sneller. Het financieringstekort liep op van 3% in 1977 tot bijna 9% in 1982. Dit tekort zou het centrale politieke probleem van de komende jaren worden (Van Zanden 1997: 227; vgl. Visser en Hemerijck 1997: 99).

In 1982 bezweek het tweede kabinet-Van Agt aan interne spanningen. Mede op grond van diagnoses van het CPB, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de commissie-Wagner, kwam het nieuwe kabinet-Lubbers (1982-1986) eind 1982 met ingrijpende bezuinigingsplannen. Vrijwel tegelijkertijd sloten werkgevers en werknemers hun historische Akkoord van Wassenaar. Dit akkoord betekende het begin van een tot op heden voortgezette vrijwillige loonmatiging door de vakbeweging, in ruil voor arbeidsduurverkorting en herverdeling van werk. Informeel was het Akkoord van Wassenaar afgestemd op het Regeerakkoord (Van Bottenburg 1995: 196). Eenmaal aangetreden, besloot het kabinet prompt tot opschorting van de automatische prijscompensatie in lopende CAO's en tot bevroering van salarissen van ambtenaren en trendvolgers, minimumlonen en uitkeringen. Ook werden de salarissen van onderwijzend personeel verlaagd.

Het jaar 1982 vormde bijna het dieptepunt van de economische, financiële en sociale crisis waarin Nederland terecht was gekomen. Maar het was ook het begin van een min of meer systematisch op elkaars inspanningen afgestemd beleid van overheid, werkgevers en werknemers (de sociale partners) om de crisis te overwinnen. Zoals Visser en Hemerijck opmerken: "Het feit dat de vakbeweging reële loondaling in de particuliere sector aanvaardde, maakte het besluit van de regering om lonen in de publieke sector, minimumloon en uitkeringen te laten dalen 'minder onrechtvaardig' en 'makkelijker te verkopen'." (Visser en Hemerijck 1997: 101, naar Wellink 1987: 357).

De vrijwillige loonmatiging door de vakbeweging vanaf 1982 wordt algemeen gezien als cruciale voorwaarde voor het rendementsherstel in het Nederlandse bedrijfsleven en voor het aanslaan van de Nederlandse 'banenmachine' (Elfring en Kloosterman 1989).¹⁶ Het ledental van de vakbeweging zou, na een langdurige daling, vanaf 1987 weer gaan toenemen. Maar Visser en Hemerijck wijzen erop dat het latere succes van de vrijwillige loonmatiging door de vakbeweging in Nederland de bereidheid tot die loonmatiging in 1982 niet kan verklaren (Visser en Hemerijck 1997: 110). Hetzelfde geldt voor de politieke partijen die zich committeerden aan het zogenoemde no-nonsensebeleid van de kabinetten-Lubbers. Zoals de leiders van de vakbeweging riskeerden om hun leden van zich te vervreemden, zo riskeerden de politici van vooral het CDA en de PvdA (de laatsten in het kabinet-Lubbers-III en het kabinet-Kok-I) hun kiezers te verliezen. Voor de voorlieden van de werkgevers en de politici van de VVD en D66 gold dit minder. In de voorafgaande jaren waren politici, bestuurders van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, ambtenaren (i.h.b. die van het CPB en de ministeries van Financiën en Economische Zaken) en wetenschapsbeoefenaren in Nederland, samen steeds meer de bewaarders geworden van onwelkome informatie inzake de staat van Nederland. Die onvrijwillige gezamenlijkheid bracht hen dichter bij elkaar.¹⁷ In 1982 maakten zij hun 'geheim' publiek. Achteraf bezien komt deze stap velen onvermijdelijk voor.

De kabinetten-Lubbers-I, -II en -III voerden een driedelig beleid: reorganisatie van de openbare financiën om het financieringstekort terug te dringen, onder meer door bezuinigingen op de sociale zekerheid, economisch herstel door verbetering van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven, en uitbreiding van de werkgelegenheid zonder extra kosten voor datzelfde bedrijfsleven. Aanvangssalarissen van ambtenaren werden verlaagd, in het bijzonder in het onderwijs. Rond 1988 begon het aantal rijksambtenaren zelfs te dalen. In de sociale zekerheid werden toegangsdrempels van regelingen verhoogd, uitkeringen verlaagd of bevroren, de duur ervan bekort. Het kostte vaak moeite om ingrepen door te voeren. De aantallen uitkeringsgerechtigden bleven nog lange tijd stijgen door de veroudering van de bevolking, de tot 1984 en wederom van 1993 tot 1995 stijgende werkloosheid en de groei van de aanspraken op de

Arbeidsongeschiktheidswet. De groei van het aantal arbeidsongeschikten zou, zoals bekend, pas tegen 1993 tot staan gebracht worden, door ingrepen die in 1991 in kringen van arbeidsongeschikten, de PvdA en de vakbeweging grote opschudding veroorzaakten (zie ook hoofdstuk 12, Sociale zekerheid, en vgl. Vlek 1997). Maar al eerder was het aandeel van de zogenoemde overdrachtsuitgaven gaan dalen (zie figuur 4.3). Nadat het totaal aan uitkeringen als percentage van het primaire inkomen van huishoudens geleidelijk was gedaald van 17 in 1970 naar ruim 33 in 1983 en 1984, trad al snel een daling in naar een niveau van rond de 30% in het begin van de jaren negentig. Verder werden investeringssubsidies krachtens de in 1975 ingevoerde Wet investeringsrekening (de WIR) afgeschaft en de steunverlening aan noodlijdende bedrijven teruggenomen, mede onder invloed van de bevindingen van de parlementaire enquête rond de RSV in 1984/85. In plaats daarvan kwam beleid, gericht op het stimuleren van technologische ontwikkelingen en nieuwe sectoren van de economie. Uitbreiding van de werkgelegenheid werd bevorderd via de markt, dat wil zeggen door verlaging van het minimumloon en van de belastingen en premies op de laagste lonen. Meer in het algemeen streefden de opeenvolgende kabinetten naar verlaging van premies en belastingen, voor zowel bedrijfsleven als individuele burgers.

Bestuurskundig-bedrijfsmatige vocabulaire

De crisis rond de WAO was illustratief voor een nieuw vocabulaire dat, naast dat van het financieringsstekort, opgeld deed. Problemen werden in toenemende mate geformuleerd in termen van beheersbaarheid, bestuurbaarheid en doelmatigheid van de verzorgingsstaat en van de sociale zekerheid in het bijzonder. De opkomst van het bestuurskundig-bedrijfsmatige vocabulaire had verschillende achtergronden.

Ten eerste waren - en zijn - er in de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het onderwijs reële, endogene beheersingsproblemen. Ook zonder economische crisis zou zich waarschijnlijk een (beperkte) groei van de arbeidsongeschiktheid hebben voorgedaan - bijvoorbeeld door de vergrijzing van de beroepsbevolking, de stijging van de ervaren werkdruk en de daarmee mogelijk samenhangende toename van psychische klachten in de samenleving. Het volume van de AOW-uitkeringen steeg en stijgt om demografische redenen. De kosten van de gezondheidszorg waren vooral tussen 1950 en 1980 sterk omhoog gegaan door de uitbreiding van rechten op verzorging, maar ook door de ontwikkeling van de medische behandelings- en verzorgingsmogelijkheden, door de veroudering van de bevolking en, paradoxaal genoeg, door het gezonder worden van dezelfde bevolking. Mensen gingen steeds hogere eisen stellen aan hun gezondheid.¹⁸ Op het grensvlak van onderwijs en arbeidsmarkt was al in de negentiende eeuw een trage spiraalbeweging op gang gekomen van expansie van onderwijsdeelneming en inflatie van de waarde van diploma's. De beweging versnelde in de jaren zestig en zeventig van deze eeuw, wat een sterke kostenstijging met zich meebracht (Van der Ploeg 1993; De Vries 1993). De oplossing van de endogene beheersingsproblemen, waaronder de 'onbetaalbaarheid van de sociale zekerheid', de 'grenzen aan de gezondheidszorg' en de 'massificatie van het hoger onderwijs' wordt gezocht in strengere selectie, in verhoging van de productiviteit, in matiging van lonen en prijzen en in het verschuiven van kosten van de overheid naar consumenten, patiënten en studenten. Strengere selectie roept aanzienlijke maatschappelijke weerstand op. Het accent komt daardoor te liggen op productiviteitsverhoging, loonmatiging en kostenverschuiving ('terugwenteling', 'ontstatelijking'). De sociale zekerheid kent daarbij nog een bijzonder beheersingsprobleem door de historische erfenis van een complexe en gefragmenteerde uitvoeringsorganisatie (Visser en Hemerijck 1997: 121-127).

Ten tweede heeft juist in een periode van economische stagnatie en van financieringstekorten een problemdiagnose in termen van beheersbaarheid, bestuurbaarheid en doelmatigheid politieke aantrekkingskracht. Een dergelijke diagnose suggereert immers dat er met evenveel, of zelfs met minder, middelen méér valt te bereiken. Zo werd de reorganisatie van de rijksdienst vaak samengevat als 'streven naar minder en beter'. Dit bevordert de kans op politieke overeenstemming zeer. Politiek is wel omschreven als het proces van toedeling en verdeling van maatschappelijke waarden (inkomen, zekerheid, gezondheid, kennis, prestige). Deze toe- en verdeling wordt vaak naar de toekomst verschoven, om in het heden de lieve vrede te bewaren. Van 1945 tot 1973 fungeerde de belofte van economische groei als substituut voor onmiddellijke herverdeling. Na 1973 is de belofte van vergroting van doelmatigheid en beheersbaarheid op die wijze gaan functioneren. Zoals in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1990* (SCR 1990) (SCP 1990: 213) werd opgemerkt: "Het denken in termen van effectiviteit en efficiëntie heeft op de verschillende bestuurlijke niveaus in het onderwijs een hoge vlucht genomen." En niet alleen in het onderwijs. Hoeveel doelmatigheidswinst zal worden behaald, is nog onzeker, evenals de vraag aan wie deze winst ten goede zal komen. Het feit dat in Nederland tussen 1945 en 1973 de welvaart niet alleen toenam, maar ook gelijker verdeeld raakte, wordt door sociologen verklaard uit 'functionele democratisering': lagere sociale groeperingen wonnen aan macht ten opzichte van hogere, en meer mensen raakten op meer anderen aangewezen. Maar de trend van functionele democratisering binnen de Nederlandse samenleving lijkt rond 1980 te zijn gebroken. Inkomens- en vermogensverschillen worden weer wat groter (vgl. § 4.5).¹⁹

Ten derde waren er bestuurskundigen, bedrijfskundigen en andere organisatieadviseurs die zich in de non-profitsector specialiseerden. Als betrekkelijke nieuwkomers in academische en beleidskringen, werden zij minder dan andere beroepsgroepen gehinderd door historische *commitments* aan bestaande arrangementen en gevestigde belangen. Zoals de economische en financiële perikelen de invloed van economen op het overheidsbeleid nog hebben vergroot (vgl. Van Zanden 1997: 231 en 244),²⁰ zo hebben de 'grote operaties' (reorganisatie van de rijksdienst, decentralisatie, deregulering, heroverweging van beleid en privatisering) van de kabinetten-Lubbers-I en -II, en de 'grote efficiency-operatie' van het kabinet-Lubbers-III de invloed van bestuurskundigen, bedrijfskundigen en andere organisatieadviseurs op het beleid bevorderd.²¹

'Werk, werk en nog eens werk' Dit credo nadrukkelijk uitgedragen door het kabinet-Kok (1994-1998), was al een belangrijk motief in het beleid van het kabinet-Lubbers-III (1989-1994). Hierin lag het politieke antwoord op de risico's die het model van de Nederlandse verzorgingsstaat, gegeven ook de demografische fase waarin de bevolking van dit land verkeert, met zich meebrengt. Het besef van een en ander drong tegen het einde van de jaren tachtig in bredere kring door, vooral door twee rapporten van de WRR: *Activerend arbeidsmarktbeleid* (1987) en *Een werkend perspectief* (1990). Vanaf de jaren zeventig had zich een duidelijke verslechtering afgetekend van de getalsverhouding tussen 'actieven' (werkenden) en 'niet-actieven' (niet-werkenden). De verslechtering kwam grotendeels voor rekening van het aantal arbeidsongeschikten, werklozen en bijstandsgerechtigden, dat tot 1984 sterk was gestegen en daarna, ondanks een aantrekkende economie, nauwelijks was gedaald. De verklaring werd gezocht in het compenserende karakter van de Nederlandse verzorgingsstaat, die bij verlies van werk goede uitkeringen biedt, maar weinig en deels perverse prikkels tot het vinden van nieuw werk - de zogenoemde uitkeringsval - en die bovendien door de hoge belastingen en sociale-zekerheidspremies op arbeid het creëren van arbeid door

werkgevers bemoeilijkt.²² Het probleem klemde temeer omdat de immigratie doorging, omdat er een categorie van langdurig werklozen ontstond en omdat op demografische gronden een verdere, gestage groei van het aantal AOW-gerechtigden kon worden voorzien, wier uitkeringen, zoals bekend, uit premies van werkenden worden gefinancierd.

Een hoger niveau van arbeidsparticipatie werd langs verschillende wegen nagestreefd. Het kabinet-Lubbers-III introduceerde de zogenoemde voorwaardelijke koppeling, volgens welke de hoogte van de uitkeringen die van de lonen alleen mag volgen als de lonen niet te veel stijgen en de ratio inactieven/actieven (de *i/a*-ratio) niet verslechtert. Zo kregen de sociale partners verantwoordelijkheid voor eventueel achterblijvende uitkeringen. Hetzelfde kabinet zette, zoals eerder aangestipt, de herziening van de Arbeidsongeschiktheidswet en de Ziektewet in gang, gericht op het verminderen van de instroom in de regelingen maar ook op vermindering van de uitstroom uit het arbeidsproces. Het voerde verder de zogenoemde tripartisering van de arbeidsvoorziening door in de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet (1991), in een poging om de sociale partners meer verantwoordelijk te maken voor de arbeidsvoorziening en om de arbeidsbureaus effectiever te maken door ze te decentraliseren (regionaliseren). De operatie was omstreden en werd na vier jaar negatief geëvalueerd, vooral omdat de effectiviteit voor de doelgroepen van jonge werklozen, langdurig werklozen en allochtonen gering was. Het kabinet-Kok herzag de wet en zette stappen die er op termijn toe moeten leiden dat de functies van arbeidsvoorziening, uitkeringsverstrekking en bij- en herscholing worden geïntegreerd (het ideaal van 'één loket'). In maart 1998 waren afspraken tot samenwerking van arbeidsbureaus met uitzendbureaus - 'werkloze in één bak met uitzendkracht' - in een vergevorderd stadium. Het actieve en activerende arbeidsmarktbeleid van het kabinet-Kok lag in het verlengde van dat van het kabinet-Lubbers-III. Meer nog dan het vorige kabinet benadrukte het kabinet-Kok additionele werkgelegenheidsprogramma's voor groepen die op de arbeidsmarkt zwak staan: de in 1990 geïnitieerde banenpools voor langdurig werklozen, het Jeugdwerkgarantieplan (JWG), werkervaringsplaatsen, de zogenoemde Melkert-banen in wel vier varianten. Het streven was om in 1998 bijna 200.000 van zulke gesubsidieerde arbeidsplaatsen te hebben gerealiseerd.²³ Dit streven zal vermoedelijk met succes bekroond worden. Ook blijven de gesubsidieerde arbeidsplaatsen onderwerp van discussie: zijn het wel echte arbeidsplaatsen, veroorzaken ze geen verdringingseffecten, blijven ze bestaan als de subsidietermijn is verstreken? (zie bv. OECD 1996: 8).

Verlossende banengroei Achtereenvolgende kabinetten, de politieke partijen die hun beleid steunden, de werkgeversorganisaties en de vakbeweging hebben zich de afgelopen 25 jaar toegelegd op rendementsherstel van het bedrijfsleven door middel van verlaging van de loonkosten en flexibilisering van de arbeidsmarkt. Ze hebben zichzelf en elkaar verplicht tot het terugdringen van het financieringstekort van de overheid door middel van afslanking en reorganisatie van de overheidsdienst en herziening van het stelsel van sociale zekerheid. En ze hebben zich de verbetering ten doel gesteld van de positie van relatief laag geschoolde jongeren, langdurig werklozen en allochtonen door middel van additionele werkgelegenheidsbevorderende maatregelen. Het laatste is het minst gelukt.

Doelen en middelen samen vormden een samenhangend programma, waaraan de betrokkenen zich aanvankelijk aarzelend, maar allengs eendrachtiger committeerden. Zij werden bij het opstellen van het programma gesouffleerd door ambtenaren van de departementen en door deskundigen van adviesorganen en overheidsdiensten. Bij het uitvoeren ervan werden zij geadviseerd door professionele veranderkundigen van commerciële bureaus. En zij werden - en

worden - op hun vingers gekeken door experts van internationale instellingen als de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) en de Europese Bank.²⁴ In de kennissgemeenschap die alle betrokkenen met elkaar zijn gaan vormen, stond de Nederlandse verzorgingsstaat te boek als een royaal, duur en vooral bij economische recessie niet te beheersen stelsel. De recessie gaf de kennissgemeenschap gelijk - een gelijk dat de experts overigens pas staande de recessie formuleerden: hun tijdshorizon ligt niet veel verder dan die van politici. Inmiddels is Nederland niet langer het zwarte schaap in het gezelschap, maar juist één van de wittere schapen. Tussen 1983 en 1998 heeft het bedrijfsleven een sterk rendementsherstel te zien gegeven, is de financieringstekort van de overheid flink teruggedrongen, is de werkgelegenheid zowel absoluut als relatief fors toegenomen, zijn belangrijke ombuigingen in de sociale-zekerheidsuitgaven tot stand gebracht, en is activerend arbeidsmarktbeleid gevoerd dat de overheidsverantwoordelijkheid voor volledige werkgelegenheid, althans op papier, hoog hield. De ombuigingen in de sociale zekerheid ontvaardden bovendien niet in een *getting rough on the poor*, zoals de ingrepen in jaren tachtig in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn gekarakteriseerd.²⁵ In zijn vooruitblik op 1998 voorspelde *The Economist* dat de rigide verzorgingsstaten van Europa ellende zouden afroepen over miljoenen werklozen. Hetzelfde blad stelde echter het Nederlandse model met zijn combinatie van flexibiliteit en sociale geweten aan deze staten ten voorbeeld (vgl. Echikson 1996). Vooral de recente banengroei verlost politici en sociale partners van een gezamenlijk probleem. De economische malaise was al in de tweede helft van de jaren tachtig overwonnen: zelfs tijdens de nieuwe, korte recessie van 1992-1993 bleef de Nederlandse economie groeien, in tegenstelling tot de Duitse, Belgische en Franse. Maar de Nederlandse 'banenmachine' kwam later op gang en leek in 1992-1994 alweer te stoppen. De belangrijkste verklaring ligt niet, zoals wel werd gesteld en gevreesd,²⁶ in 'baanloze' economische groei (*jobless growth*), maar in de snelle toename van de Nederlandse beroepsbevolking, die de na 1985 wel degelijk aantrekkende werkgelegenheid bleef overtreffen. Zonder deze versnelde toename zou de werkloosheid in 1986 of 1987 grotendeels zijn opgelost (zie hoofdstuk 11, Arbeid). Dit schiep voor politici, vakbeweging en ook wel werkgevers een legitimeringsprobleem, dat met de tijd nijpender werd. Vanaf 1982 verdedigden zij bij hun kiezers respectievelijk leden bezuinigingen omwille van herstel van rendement *en* werkgelegenheid - maar het herstel van de werkgelegenheid bleef uit. Niet alleen ondermijnde dit hun geloofwaardigheid bij hun respectieve achterbannen, maar ook bedreigde het de onderlinge *working consensus*. De sinds 1994 weer dalende werkloosheids-cijfers bevrijdden politici, sociale partners en deskundigen van een knagende twijfel - bij anderen en misschien ook bij henzelf - aan de effectiviteit van hun gezamenlijke beleid.²⁷ De gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid in Nederland verschafte het paarse kabinet (1994-1998) de politieke legitimering voor verdere reorganisatie en privatisering van de sociale zekerheid - operaties die met krachtige hand worden voortgezet.

- § 4.5 De verdeling van de welvaart
- Achtergronden inkomensontwikkeling*
- In de periode 1950-1970 hebben drie ontwikkelingen een belangrijke nivellerende werking gehad op de inkomensongelijkheid, namelijk de afnemende betekenis van kapitaalinkomen, het naar elkaar toe groeien van beloningsniveaus in de marktsector door functieclassificatiesystemen, en de sterk toegenomen betekenis van overdrachtsinkomen (WRR 1976: 92). Deze factoren hebben daarna sterk aan betekenis ingeboet, doordat een zeker verzadigingsniveau werd bereikt. De lange trend naar gelijkere inkomensverhoudingen en de aanhoudende economische groei maakten de overheid eerder toeschouwer dan actieve speler op het veld van inkomensverdeling. De prioriteit van de overheid lag bij

economisch herstel, waarbij enige stabiliteit op het verdelingsfront niet onwelkom was (WRR 1976: 78). De jaren zestig gaven nog een voorspoedige economische groei te zien, waarbij slechts een beperkte behoefte bestond aan inzicht in de inkomensontwikkeling van afzonderlijke bevolkingsgroepen. Het Centraal Planbureau kwam in 1969 voor het eerst met een 'koopkrachtplaatje' van de modale werknemer, in een tijd waarin de overgang van geleide loonpolitiek naar vrijere loonvorming gestalte moest krijgen. Dit koopkrachtplaatje moest onder andere inzicht geven in de mate waarin de groei van het nationaal inkomen ten gunste zou komen van private bestedingen of collectieve voorzieningen, en had daarmee dus een strategische functie. Door het kabinet-Den Uyl werd echter expliciet beleid gevoerd gericht op verdergaande nivellering van inkomens. De welvaartsgroei moest vooral ten goede komen aan de lagere-inkomensgroepen (TK 1974/1975). Het aantal koopkrachtplaatjes werd fors uitgebreid, zowel naar sociale minima als naar hogere-inkomensgroepen.

De economische crisis in de eerste helft van de jaren tachtig bracht groepen aan de onderkant van de inkomensverdeling in problemen; dit waren met name ouderen met alleen AOW, bijstandsmoeders, gehandicapten, en uitkeringsontvangers met een kleine bovenminimale uitkering. Aan de andere kant van het spectrum werden tweeverdieners gepercipieerd, voor wie specifieke wetgeving - via de introductie van de alleenverdienerstoeslag in 1984, later vervangen door de 'voetoverheveling' - het gunstige beeld ten opzichte van eenverdieners moest matigen (TK 1985/1986: 76). In het licht van de zorgelijke economische ontwikkeling en het gevoerde ombuigingsbeleid in de collectieve sector, werden meer algemene maatregelen onwenselijk geacht. De koppeling van uitkeringen aan lonen werd langdurig buiten werking gesteld, waardoor voor de uitkeringsgerechtigden in de eerste helft van de jaren tachtig een koopkrachtachterstand ontstond van bijna 15%. Aanvullende koopkrachtmaatregelen mochten de staatskas niet verder uithollen. Het 'echte-minimabeleid' werd geboren. Sociale minima werden nader onderscheiden in eenjarige, meerjarige en zelfs veeljarige minima. De 'echte minima' verdwenen in 1988 uit het inkomensbeleid, om in de tweede helft van de jaren negentig weer te verschijnen als 'stille armen': huishoudens die langdurig op een laag inkomen zijn aangewezen en waarvoor weinig uitzicht bestaat op verandering in de leefsituatie. In de jaren negentig wordt armoede minder gezien als een effect van een marktgeoriënteerde verzorgingsstaat, maar meer als een complex probleem met veelal individuele aspecten: het beschikken over ongunstige arbeidsmarktqualificaties, het gebukt gaan onder hoge vaste lasten, het niet kunnen ontkomen aan langdurige uitkeringsafhankelijkheid, het niet-gebruikmaken van inkomensaanvullende regelingen, het opbouwen van problematische schulden en het ondervinden van tegenslagen in de privé-sfeer (TK 1995/1996).

De economische crisis van het begin van de jaren tachtig heeft ook gevolgen gehad voor het gevoerde inkomensbeleid. Doelstelling was niet meer alleen het streven naar 'aanvaardbare inkomensverhoudingen', maar ook 'het verwezenlijken van andere doelstellingen van sociaal-economisch beleid', en dan vooral het versterken van het productievermogen van de economie (TK 1983/1984). Het inkomensbeleid werd zelfs in dienst gesteld van het herstel van de economie en de werkgelegenheid. In de tweede helft van de jaren tachtig werd deze beleidslijn voortgezet onder het motto 'werk boven inkomen', met arbeidsduurverkorting als een belangrijk instrument. In dit economische en politieke klimaat kwam een langdurige trend van nivellering tot staan, om om te slaan in denivellering. De belangrijkste motor achter deze omslag was de sterk divergerende ontwikkeling van inkomens van actieven en niet-actieven, waaronder met name werklozen en bijstandsafhankelijken. Deze ontwikkeling naar toenemende inkomensongelijkheid werd versterkt door demografische ontwikkelingen als de

toename van het aantal alleenstaanden (De Vries 1994: 66 e.v.; CBS 1997: 30). Pas in het begin van de jaren negentig kreeg het streven naar koopkrachtbehoud en naar een gelijkwaardigere inkomensontwikkeling voor zowel werkenden als economisch inactieven weer wat meer gewicht in het overheidsbeleid. Dit resulteerde in een zekere stabilisatie van bestaande inkomensverhoudingen. In internationaal perspectief bezien is de inkomensongelijkheid in Nederland gematigd. Veel Westerse landen kenden na decennia van afnemende inkomensongelijkheid in de jaren tachtig een trendbreuk van toenemende inkomensongelijkheid, met de Verenigde Staten, Engeland en Zweden als koplopers en de divergentie van inkomsten uit arbeid en overdrachten als motor (Smeeding en Gottschalk 1997; Gottschalk en Smeeding 1997).

Inkomensongelijkheid De veranderingen in het nationaal inkomen over de afgelopen 25 jaar zijn weergegeven in paragraaf 4.2. Dit nationale inkomen slaat via de verdeling van bronnen neer bij individuele huishoudens. De verhouding tussen de verschillende bronnen (met name tussen arbeid en uitkeringen) wordt in belangrijke mate bepaald door economische en demografische ontwikkelingen. Bij de verwerving van deze bronnen spelen individuele kwalificaties en marktomstandigheden een belangrijke rol. Inkomens worden weliswaar verworven door personen, maar worden voornamelijk in huishoudelijk verband besteed. Vanuit de bestedingskant is de verdeling van inkomens over huishoudens daarvan het meest relevant.

Tabel 4.1 geeft een beeld van de verdeling van inkomens in de jaren 1977, 1985, 1990 en 1995. De tabel geeft zowel besteedbare inkomens als gestandaardiseerde (bestedbare) inkomens. Bij gestandaardiseerde inkomens is het besteedbare inkomen gedeeld door een huishoudensequivalentiefactor, zodat voor verschillen in huishoudensamenstelling is gecorrigeerd. Om de verschuivingen in de inkomensverdeling beter zichtbaar te maken, wordt de som van de inkomens in een jaar telkens gelijkgesteld aan 100 en wordt de inkomenspositie voor verschillende groepen gegeven door het aandeel dat deze groepen hebben in de inkomenssom. Voor ieder jaar zijn de huishoudens ingedeeld in 25%-groepen ('kwartielen') van het desbetreffende inkomensbegrip.

Tabel 4.1 De inkomensandelen van huishoudens in kwartielen van de verdeling van het desbetreffende inkomensbegrip,^a 1977-1995 (in procenten)

	1977	1985	1990	1995
besteedbaar inkomen van huishoudens				
eerste kwartiel (laagste 25%-groep)	12,5	12,0	10,6	10,6
tweede kwartiel	19,5	19,4	18,5	18,4
derde kwartiel	26,4	26,7	27,1	27,3
vierde kwartiel (hoogste 25%-groep)	41,6	41,9	43,8	43,7
gestand. besteedbaar inkomen van huishoudens				
eerste kwartiel (laagste 25%-groep)	15,0	14,6	13,1	13,1
tweede kwartiel	19,8	19,8	19,5	19,5
derde kwartiel	25,9	25,9	26,4	26,5
vierde kwartiel (hoogste 25%-groep)	39,3	39,7	41,0	40,9

^a Exclusief zelfstandigen, sociaal-economische categorie onbekend en gestandaardiseerd besteedbaar inkomen minder dan 5.000 gulden (in prijzen van 1995).

Bron: CBS (Inkomensstatistiek)

Huishoudens met een zeer laag of negatief inkomen zijn buiten beeld gelaten, omdat voor hen geen ongelijkheidsmaten berekend kunnen worden. Omdat een substantieel deel van de zelfstandigen een laag of negatief inkomen heeft, is deze groep eveneens in zijn geheel buiten beschouwing gelaten.

Uit tabel 4.1 blijkt dat een deel van het besteedbare inkomen tussen 1977 en 1990 is verschoven van de lagere- naar de hogere-inkomensgroepen. De huishoudens in de onderste helft van de inkomensverdeling zijn in deze periode 3% van het besteedbare inkomen kwijtgeraakt aan de bovenste helft van de inkomensverdeling. In de periode 1980-1985 is het aantal uitkeringsontvangers sterk toegenomen en in de periode 1980-1990 zijn de niveaus van lonen en uitkeringen eveneens fors uit de pas gaan lopen. Dit heeft onmiskenbaar zijn uitwerking gehad op de inkomensverdeling, die in de loop van deze periode ongelijker is geworden. Grotere huishoudens hebben meer inkomen nodig om een bepaald welvaartsniveau te kunnen bereiken dan kleinere huishoudens. De verdeling van het gestandaardiseerde besteedbare inkomen, dat gecorrigeerd is voor verschillen in huishoudenssamenstelling, geeft daarom een betere indruk van de verdeling van welvaart dan de verdeling van het besteedbare inkomen. Bij een hoger kwartiel hoort gemiddeld een groter huishouden en in het eerste kwartiel zijn de huishoudens beduidend kleiner dan in de andere drie kwartielen. Na standaardisatie is de verdeling dan ook iets gelijkjer dan vóór standaardisatie: het verschil van 3 procentpunten valt terug naar 2 procentpunten. Dit betekent dat globaal een derde van de toegenomen verandering in inkomensaandelen is opgevangen door de (ook al in § 4.3 aangegeven) 'huishoudensverdunning'.

Ongelijkheid na standaardisatie

Huishoudens in de lagere-inkomensgroepen hebben gemiddeld minder 'monden te voeden' dan huishoudens in de hogere-inkomensgroepen. Dit betekent dat naar verhouding een geringer aantal *personen* te maken heeft met een laag inkomen dan het aantal *huishoudens*. De verdeling van personen over inkomenskwartielen is door de huishoudensverdunning in de loop der jaren niet constant. Om dit demografische effect buiten beeld te laten, moet de verdeling van gestandaardiseerde inkomens van personen worden genomen. Deze verdeling kan nader worden onderzocht met behulp van een ongelijkheidsmaat. Een hogere waarde van zo'n maat duidt op een grotere mate van ongelijkheid.²⁸ De totale inkomensongelijkheid kan worden opgesplitst in een ongelijkheid tussen bepaalde bevolkingsgroepen en ongelijkheden binnen deze bevolkingsgroepen. De verandering in de totale inkomensongelijkheid door de tijd wordt dan ontleed in veranderingen in bevolkingsaandelen van groepen, de gemiddelde inkomens van groepen en de binnengroepsongelijkheden. In tabel 4.2 zijn deze gegevens gepresenteerd. De bevolking is ingedeeld in drie groepen: personen uit huishoudens met een kostwinner van 65 jaar of ouder, personen uit huishoudens met een op de arbeidsmarkt participerende kostwinner jonger dan 65 jaar, en personen uit huishoudens met een niet op de arbeidsmarkt participerende kostwinner jonger dan 65 jaar. De laatste twee hoofdgroepen worden verder onderverdeeld in alleenstaanden, eenverdieners en tweeverdieners.²⁹ Bij ouderen wordt onderscheid gemaakt tussen alleenstaanden en meerpersoons-huishoudens.³⁰

In het eerste blok van tabel 4.2 zijn de bevolkingsaandelen van de verschillende groepen gegeven. De grootste verandering is te vinden tussen 1977 en 1985. Het aandeel personen uit huishoudens met een niet-werkende kostwinner (niet-werkenden) steeg met 6 procentpunt ten koste van het aandeel personen uit huishoudens met een werkende kostwinner (werkenden). In de loop van de tijd nam ook het aandeel tweeverdieners toe, ten koste van het aandeel eenverdieners. Ten slotte nam ook het aandeel alleenstaanden gestaag toe.

Tabel 4.2 Inkomensverdeling^a van de bevolking, naar positie van de kostwinner en huishoudenstype, 1977-1995

	1977	1985	1990	1995
populatieaandeel (personen in %)	100	100	100	100
kostwinner is 65 jaar of ouder	13	14	15	15
alleenstaanden	3	4	5	5
meerpersoonshuishoudens	10	10	10	10
werkende kostwinner ^b	73	66	66	66
alleenstaanden	3	4	6	6
eenverdieners ^c	46	35	28	22
tweeverdieners ^d	24	26	32	38
niet-werkende kostwinner ^b	14	20	19	19
alleenstaanden	1	3	3	4
eenverdieners ^c	10	12	10	9
tweeverdieners ^d	3	5	6	6
gestandaardiseerd besteedbaar inkomen ten opzichte van het gemiddelde	1,00	1,00	1,00	1,00
kostwinner is 65 jaar of ouder	0,96	1,00	0,96	0,94
alleenstaanden	0,85	0,90	0,85	0,84
meerpersoonshuishoudens	1,00	1,04	1,01	1,00
werkende kostwinner ^b	1,02	1,05	1,06	1,08
alleenstaanden	1,10	1,05	0,93	0,90
eenverdieners ^c	0,94	0,94	0,94	0,94
tweeverdieners ^d	1,17	1,19	1,19	1,19
niet-werkende kostwinner ^b	0,91	0,84	0,81	0,78
alleenstaanden	0,82	0,74	0,67	0,66
eenverdieners ^c	0,88	0,82	0,81	0,75
tweeverdieners ^d	1,04	0,96	0,89	0,87
ongelijkheid (log-deviatie)	0,070	0,074	0,090	0,091
kostwinner is 65 jaar of ouder	0,080	0,077	0,090	0,085
alleenstaanden	0,071	0,074	0,091	0,082
meerpersoonshuishoudens	0,080	0,075	0,086	0,082
werkende kostwinner ^b	0,064	0,065	0,076	0,078
alleenstaanden	0,094	0,107	0,134	0,137
eenverdieners ^c	0,057	0,056	0,064	0,069
tweeverdieners ^d	0,056	0,054	0,061	0,059
niet-werkende kostwinner ^b	0,084	0,085	0,111	0,104
alleenstaanden	0,104	0,102	0,130	0,103
eenverdieners ^c	0,084	0,078	0,100	0,092
tweeverdieners ^d	0,061	0,066	0,100	0,104
tussengroepsongelijkheid naar arbeidsparticipatie	0,001	0,004	0,005	0,008
naar arbeidsparticipatie en huishoudenstype	0,006	0,009	0,011	0,014

^a Exclusief zelfstandigen, sociaal-economische categorie onbekend en gestandaardiseerd besteedbaar inkomen minder dan 5.000 gulden (in prijzen van 1995).

^b Inclusief de groep overige huishoudens.

^c De groep eenverdieners bestaat uit eenoudergezinnen en paren met of zonder kinderen waarvan slechts één van de partners een inkomen heeft uit arbeid of uitkering.

^d De groep tweeverdieners bestaat uit paren met of zonder kinderen waarvan beide partners een inkomen hebben uit arbeid of uitkering.

Bron: CBS (Inkomensstatistiek) SCP-bewerking

Het tweede blok van de tabel geeft per groep het gemiddelde gestandaardiseerde besteedbare inkomen ten opzichte van het totale gemiddelde. Het gestandaardiseerde besteedbare inkomen van de groep met een niet-werkende kostwinner is door de tijd sterk achteruitgegaan ten opzichte van het gemiddelde inkomen: van 91% in 1977 naar 78% in 1995. Dit is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de forse ingrepen in de sociale zekerheid, die hebben geleid tot lagere en sterk achterblijvende uitkeringsniveaus.

Binnen de groep met een kostwinner van 65 jaar of ouder hebben de meerpersoonshuishoudens een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen dat op of net boven het gemiddelde ligt, terwijl de alleenstaanden ongeveer 15% minder hebben dan gemiddeld. Hierin is over de periode 1977-1995 weinig verandering gekomen. Alleen het jaar 1985 vormt hierop voor beide groepen een gunstige, zij het bescheiden uitzondering. Het gemiddelde gestandaardiseerde besteedbare inkomen lag in dat jaar beduidend hoger dan in de andere jaren. De uitkeringsontvangers bleven echter aanzienlijk achter op dit gemiddelde inkomen, terwijl ouderen er door hun grotendeels welvaarts- en waardeverste pensioenen relatief gunstig uitsprongen.

Binnen de groep met een werkende kostwinner is er wel degelijk een verschuiving opgetreden in de verdeling van het inkomen. Het gemiddelde gestandaardiseerde besteedbare inkomen van alleenstaanden is over de periode 1977-1995 relatief sterk achteruitgegaan. In 1977 verdienden alleenstaanden nog 10% boven het gemiddelde, terwijl dat in 1995 10% onder het gemiddelde was. Voor een deel is dit toe te schrijven aan de invoering van de zogenoemde Oort-wetgeving in 1990, waarbij de alleenstaandenaftrek is komen te vervallen. De eenverdieners hadden in 1995 6% minder te besteden dan gemiddeld, de tweeverdieners 19% meer dan gemiddeld. Dit beeld is in de waargenomen periode betrekkelijk stabiel geweest.

Het derde blok van tabel 4.2 betreft de inkomensongelijkheid. De totale ongelijkheid is in de periode 1977-1995 met 30% gestegen. Voor de groep met een werkende kostwinner bedraagt de stijging in ongelijkheid 22%. De ongelijkheid voor de groep ouderen en die van de groep met een niet-werkende kostwinner is eerst gestegen, maar tussen 1990 en 1995 weer gedaald. De grootste sprong in de ongelijkheid doet zich voor tussen 1985 en 1990, variërend van +17% voor de ouderen en voor de werkenden tot +31% voor de niet-werkenden. In deze periode loopt met name de binnengroepsongelijkheid onder de niet-werkenden op. Dit komt onder meer doordat arbeidsongeschikten profiteren van de economische opleving, terwijl huishoudens met een werkloosheidsuitkering of bijstandsuitkering er ook in deze periode op achteruitgaan (Trimp 1996). Daarnaast neemt door de Oort-operatie voor belastingvereenvoudiging de inkomensongelijkheid in 1990 voor veel groepen in de bevolking toe. De Oort-operatie heeft een licht denivellerend effect op de inkomensverdeling (Van Herwaarden et al. 1990: 102).

De tussengroepsongelijkheid geeft de ongelijkheid tussen de gemiddelde inkomens van de verschillende bevolkingsgroepen weer. Deze neemt over de periode 1977-1995 zeer sterk toe: bij de fijnere indeling naar arbeidsmarktparticipatie en huishoudenstype zien we een ruime verdubbeling, en bij de grovere indeling naar alleen arbeidsmarktparticipatie een verachtvoudiging. Dit wordt met name veroorzaakt door de groter wordende inkomenskloof tussen de groep met een werkende kostwinner en de groep met een niet-werkende kostwinner. Bij de fijnere indeling speelt verder ook de relatieve daling van het gestandaardiseerde besteedbare inkomen van alleenstaanden een rol.

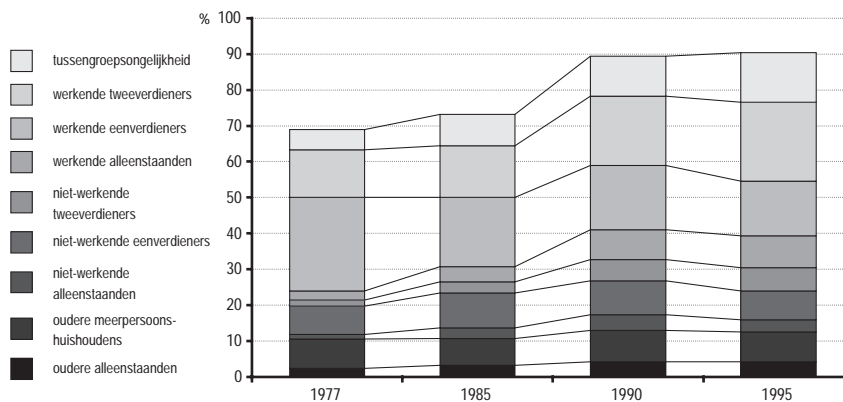
Bij de indeling naar type huishouden springen de veranderingen bij alleenstaanden wederom in het oog. Onder de werkenden is de toename van de ongelijk-

heid binnen de groep alleenstaanden zeer groot: +46%. Bij de niet-werkende alleenstaanden is de ongelijkheid tussen 1985 en 1990 eerst fors gestegen met 25% en tussen 1990 en 1995 weer gedaald met 21%. Daarnaast valt op dat de binnengroepsongelijkheden van eenverdieners en tweeverdieners niet veel van elkaar verschillen, vergeleken met die van alleenstaanden.

De totale ongelijkheid is de som van de naar bevolkingsaandelen gewogen binnengroepsongelijkheden en de tussengroepsongelijkheid. In figuur 4.5 is de totale ongelijkheid uiteengelegd in deze onderdelen.

Figuur 4.5

Decompositie van de inkomensongelijkheid, naar arbeidsmarktparticipatie van de kostwinner en huishoudentype, 1977-1995 (gemiddelde log-deviatie x 1.000)^{a, b}



^a Exclusief binnengroepsongelijkheid van overige huishoudens onder de werkenden en niet-werkenden. De tussengroepsongelijkheid is gegeven bij de fijnere indeling naar arbeidsmarktparticipatie en huishoudentype.

^b Exclusief zelfstandigen en huishoudens met een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen minder dan 5.000 gulden per jaar (in prijzen van 1995).

Bron: CBS (Inkomensstatistiek) SCP-bewerking

Figuur 4.5 toont een grote sprong in de ongelijkheid tussen 1985 en 1990. Deze wordt voornamelijk veroorzaakt door de toename in de binnengroepsongelijkheden van vrijwel alle onderscheiden bevolkingsgroepen. Bij de werkende alleenstaanden en bij alle tweeverdieners komt boven op de toename in de binnengroepsongelijkheid nog een toename in het bevolkingsaandeel, zodat voor deze groepen de bijdragen aan de totale ongelijkheid sterk toenemen. Verder blijkt dat de bijdrage van de ongelijkheid onder ouderen aan de totale ongelijkheid het minst is veranderd in de vier onderzoeksjaren: er is alleen een kleine verhoging tussen 1985 en 1990. De bijdrage van de groep met een niet-

werkende kostwinner aan de ongelijkheid neemt toe tussen 1977 en 1985. Dit heeft te maken met de sterke toename van het aandeel niet-werkenden in deze periode en met een toename in de binnengroepsongelijkheid. Van de niet-werkenden daalt de bijdrage aan de ongelijkheid tussen 1990 en 1995. Onder de werkenden neemt de bijdrage aan de ongelijkheid in die periode daarentegen nog iets toe. Daarnaast is er, zoals eerder opgemerkt, een grote toename over de gehele periode van 1977-1995 in de ongelijkheid tussen de groepen ingedeeld naar arbeidsmarktparticipatie van de kostwinner en huishoudentype. Deze toename is grotendeels toe te schrijven aan de achterblijvende uitkeringsniveaus (CBS 1997: 29).

Onder de werkenden valt verder op dat de bijdrage aan de ongelijkheid door eenverdieners daalt en dat die door alleenstaanden en tweeverdieners stijgt. De toename van de ongelijkheid door tweeverdieners is vanaf 1985 vrij regelmatig, doordat het aandeel van tweeverdieners in de bevolking vrij constant toeneemt en de binnengroepsongelijkheid niet veel verandert. Bij de alleenstaanden is er met name een grote sprong tussen 1985 en 1990, doordat in die periode hun aandeel in de bevolking en hun binnengroepsongelijkheid fors toenemen. Dezelfde verschijnselen doen zich voor bij de huishoudens met een niet-werkende kostwinner. Daar vormt echter 1990 een piek in de ongelijkheid en binnengroepsongelijkheden.

De componenten van de inkomensongelijkheid in figuur 4.5 tonen de invloed van zowel verschillen in inkomens als verschillen in bevolkingsaandelen. Deze componenten kunnen verder worden uiteengelegd in bijdragen in de totale ongelijkheid die kunnen worden toegeschreven aan veranderingen in zuivere binnengroepsongelijkheden, veranderingen in bevolkingsaandelen en veranderingen in gemiddelde inkomens van de onderscheiden groepen. Uit een dergelijke decompositie blijkt dat de meest ingrijpende veranderingen hebben plaatsgevonden in de binnengroepsongelijkheden in de periode 1985-1990. De verandering in de totale ongelijkheid tussen 1977 en 1995 kan voor de helft worden teruggevoerd op veranderingen binnen de in figuur 4.5 onderscheiden groepen, voor een kwart op veranderingen in demografische samenstelling van deze groepen en voor een kwart op veranderingen van de gemiddelde inkomens van deze groepen. De toename van inkomensverschillen, die zich met name heeft voltrokken in de periode 1985-1990 en in deze periode een sterke algemene component had (afgemeten aan de binnengroepsongelijkheid), werd breed gedragen door de bevolking (zie hoofdstuk 5.4). De steun van de bevolking voor verdere verkleining van de inkomensverschillen nam in de tweede helft van de jaren tachtig fors af vergeleken met de voorgaande vijftien jaar. De vraag is daarmee welke relatie er is tussen enerzijds financieel-economische ontwikkelingen en het gevoerde overheidsbeleid en anderzijds de steun van de bevolking voor de verzorgingsstaat en de gepercipieerde verantwoordelijkheid van de overheid.

§ 4.6 Het draagvlak van de verzorgingsstaat

Politici in de klem

De liberalisering van de Nederlandse verzorgingsstaat voltrok zich onder regie van een klein netwerk van politici, ambtenaren, bestuurders en experts.³¹ Hun handelen werd sterk ingeperkt - in sommige opzichten bepaald - door mondiale economische en financiële restricties. Zo heeft de wereldwijde integratie van financiële markten in de afgelopen decennia de beleidsautonomie van nationale overheden verder verkleind: "Met de tijd moeten staten een steeds hogere prijs gaan betalen voor afwijkend gedrag", schrijft Benjamin Cohen (1996: 281), "vanwege het risico van kapitaalvlucht". De Europese Gemeenschap (EG) belichaamt het streven om de economische macht van Europese staten op het wereldtoneel te vergroten door bundeling van krachten. Maar dezelfde EG verkleint de autonomie van haar lidstaten. Veel van het hiervoor besprokene

was een gevolg van (een reactie op) economische en financiële ontwikkelingen op mondiale schaal en van politieke ontwikkelingen op Europese schaal. Intussen zijn politici en bestuurders verantwoording schuldig aan hun binnenlandse achterban. Nederlandse kiezers, werkgevers en werknemers zijn zich maar ten dele bewust van de bovenationale restricties die op het overheidsbeleid inwerken. Ze hebben bovendien de vrijheid om zich daarvan in het stemhokje, op de ledenvergadering en in het stakingscomité niets aan te trekken. Dit betekent dat de reorganisatie van de Nederlandse verzorgingsstaat, te weten het herstel van rendement, de vermindering van het financieringstekort, de reorganisatie van het bestuur, de vergroting van de doelmatigheid en de stimulering van niet-actieven op de arbeidsmarkt, de steun moet krijgen van een meerderheid van de Nederlandse burgers. Ook als dit in de praktijk neerkomt op loonmatiging, bevriezing van uitkeringen, vermindering van koopkracht, beperking van toelating tot regelingen voor individuen, afschaffing van steunsubsidies aan bedrijven, vermindering van werkgelegenheid in de publieke sector, fraudebestrijding, opheffing van de Beeldende-kunstenaarsregeling (BKR) en nog allerlei andere niet-leuke dingen voor de mensen.³² "Kenmerkend voor bezuinigingspolitiek is de verraderlijkheid ervan", schrijft Pierson (1996: 145), "omdat ze voelbare verliezen oplegt aan geconcentreerde groepen kiezers in ruil voor diffuse en onzekere winsten". In tijden van economische stagnatie en endogene beheersingsproblemen in de verzorgingsstaat, komen politici gemakkelijk klem te zitten tussen de eisen die aan hen gesteld worden door de wereldeconomie, het bedrijfsleven, het staathuishoudboekje, belangengroepen en individuele kiezers. Vooral de omgang met kiezers vraagt behendigheid en overredingskracht.

Verrechtsing? Een gunstige conditie voor bezuinigingspolitiek is verrechtsing van het electoraat. Hoewel de Nederlandse verzorgingsstaat geen 'links' bouwwerk is - hij heeft liberale fundamenteën, sociaal-democratische en confessionele vleugels, nieuw-linkse dakkapellen en conservatieve stallen - en hoewel de dimensie links-rechts in de Nederlandse politiek een beperkte betekenis heeft, kan men inkrimping van de verzorgingsstaat toch eerder als een rechts dan als een links program karakteriseren. Heeft zich in Nederland tussen 1973 en 1998 een verrechtsing voorgedaan, die politici een mandaat verschafte voor hun bezuinigingsbeleid? Daarvoor bestaan nauwelijks aanwijzingen. De verkiezingsuitslagen over deze periode, die in extenso worden vermeld in hoofdstuk 6 (Politieke verscheidenheid, tabel 6.1), tonen geen consistente beweging van het electoraat in een rechtse richting en het omgekeerde is al evenmin waarneembaar.³³ Een andere aanwijzing voor het draagvlak van het beleid kan men zoeken in de steun die mensen geven aan uitkeringen krachtens de sociale zekerheid. Het gemiddelde percentage volwassen Nederlanders dat de zes voornaamste sociale uitkeringen 'onvoldoende' vindt, is in de slotfase van 'hyperbolische expansie' van de verzorgingsstaat, tussen 1970 en 1975, duidelijk afgenomen. Pas in 1981 was er in de opinievorming een duidelijk keerpunt en in 1989 was de steun voor deze uitkeringen weer op het peil van 1970. Sinds 1989 schommelt de steun op een vrij hoog niveau. De steun voor royalere uitkeringen nam vooral af in de (na)dagen van overvloed, en ze nam weer toe zodra er ernst werd gemaakt met het bezuinigingsbeleid: vanaf 1982. De toenemende steun voor sociale uitkeringen lijkt vooral een reactie te zijn op bezuinigingsbeleid (zie hoofdstuk 12, Sociale zekerheid).

De reacties zijn tegengesteld: de politicus ziet zich gedwongen de uitkeringen te verlagen, de burger wil ze verhogen. Deze dynamiek doet zich ook in andere landen voor: "Het terugkerend patroon in opinieonderzoek", aldus Pierson, "was

een lichte beweging tegen de verzorgingsstaat in het voetspoor van slechte economische prestaties en begrotingstekorten, gevolgd door een wederopleving van steun bij de eerste zweem van significante ingrepen." (Pierson 1996: 175). Noch de verkiezingsuitslagen, noch de publieke opinie verschafften politici dus a priori een duidelijk mandaat voor bezuinigingsbeleid. Dat dit toch kon worden geconcipteerd en gevoerd, kwam door een verrechtsing van de leidinggevende kaders van de grote politieke partijen - een verrechtsing die een uitstralings-effect was van de eerder besproken groeiende consensus van politici, ambtenaren, voorlieden van werkgevers en werknemers, en experts. De verrechtsing van de partijkaders werd door de gewone partijleden aarzeland en vooral in de PvdA met tegenzin geaccepteerd. De zogenoemde loyalisten binnen het CDA verloren hun invloed. Nieuw Links verdween binnen de PvdA geheel. Een 'nieuw realisme' kreeg de overhand in de vier partijen die het meest voor regeringsverantwoordelijkheid in aanmerking kwamen: VVD, D66, CDA en PvdA. Het dragen van deze verantwoordelijkheid bleek ook voor realistische politici en bestuurders riskant. Vlek (1997: 473) somt 16 politici en hoge ambtenaren op die tussen 1989 en 1997 zijn gestruikeld over bezuinigingen op de sociale zekerheid: 10 van de PvdA, 4 van het CDA en 2 van de VVD. Regeren was tot voor kort überhaupt gevaarlijk geworden: na 1977 verloren vrijwel alle kabinetten tijdens hun regeringsperiode aanzienlijk aan electorale steun (Vlek 1997: 67). In 1994 raakten de toenmalige regeringspartijen CDA en PvdA een derde respectievelijk een kwart van hun kiezers kwijt. Heel wat gewone partijleden hadden al eerder met de voeten gestemd en hun partij verlaten (vgl. hoofdstuk 17, Participatie: § 17.3). Waar politici van de grote politieke partijen zich in de jaren tachtig en negentig naar elkaar toe bewogen,³⁴ bewogen hun kiezers zich van hen af. Pas recentelijk heeft het eerste paarse kabinet aan electorale steun gewonnen, mede op de wieken van een gunstige economische wind.

De moraal van de burger Misschien verklaart dit legitimeringsprobleem van de politiek de moralistische campagne die politici jegens burgers zijn gaan voeren. Vooral in de jaren tachtig waren klachten over het 'consumentisme', het 'utilitarisme', het 'immoralistische ethos' en het 'calculerend individualisme' van de ingezetenen van de Nederlandse verzorgingsstaat niet van de lucht.³⁵ De omslag ten opzichte van de jaren zeventig, met hun ook door politici beleden geloof in de emancipatie en 'zelfontplooiing' van dezelfde ingezetenen, was opvallend. Weinigen leken te beseffen dat zelfontplooiing en calculerend individualisme twee kanten zijn van dezelfde medaille.

Bovendien keren de verwijten van politici aan het adres van burgers gemakkelijk als een boemerang terug naar de hoofden van politici. Hebben zij niet de verzorgingsstaat op- en uitgebouwd? Zijn zij niet verantwoordelijk voor de wildgroei en fraudegevoeligheid van de wet- en regelgeving? En hebben zij niet vaak zélf het slechte voorbeeld gegeven, bijvoorbeeld door onvoldoende toezicht te houden op subsidiemisbruik door bedrijven - zie de RSV-enquête - en door de wettelijke maximumsnelheid te verhogen omdat 'toch niemand' zich eraan hield - ook niet de gemiddelde minister?

De campagne tegen uitkeringsfraude en andere vormen van ongewenst profijt van de verzorgingsstaat heeft concrete vormen aangenomen, zoals de verscherpte controle op de leefsituatie van bijstandsgerechtigden en de invoering van het sofinummer. De balans van de effecten daarvan moet nog worden opgemaakt. De campagne heeft ook symbolische uitwerking gehad, op politici zelf en op de betalende van belastingen en premies.³⁶ Ze heeft hen ervan overtuigd dat fraude niet mag worden geaccepteerd en dat aanscherping van toelatingseisen en van toezicht onderdeel moet zijn van de herziening van de sociale zekerheid. In een proces van versluisende generalisatie creëerden politici

hiermee een draagvlak voor de door hen noodzakelijk geachte versoering van het stelsel. Daarvoor bestond, zoals we zagen, geen breed draagvlak onder de Nederlandse bevolking. Voor fraudebestrijding bestond dat wel, en de nadruk die politici er in de jaren tachtig en negentig op legden is mede op te vatten als een poging om de legitimiteit te vergroten van de herziening van de sociale zekerheid als geheel. Het is overigens ironisch dat de Nederlandse bevolking weliswaar in grote meerderheid misbruik van de sociale zekerheid blijft afkeuren, maar er de afgelopen 25 jaar juist wat lankmoediger over is gaan denken (SCP 1996: 483-484).

Men kan dit laatste een veeg teken vinden. Men kan het ook zien als een blijk van vertrouwen in de verzorgingsstaat en van solidariteit met uitkeringsgerechtigden. Meer in het algemeen betonen Nederlanders zich in groten getale solidair met minder bedeelden in de wereld. Internationale solidariteitsbewegingen als Greenpeace en Amnesty International hebben massale aanhang gekregen. De deelname aan het Foster Parents Plan is groot; de steun voor het vluchtelingenwerk aanzienlijk (zie ook hoofdstuk 17, Participatie, tabel 17.11). Het mondiale verantwoordelijkheidsbesef nam de afgelopen 25 jaar toe en verspreidde zich over steeds bredere lagen van de bevolking. Ook de sterke identificatie van kinderen en jongeren met genoemde bewegingen wijst daarop.

Zorgen in de verzorgingsstaat De verzorgingsstaat wordt dus gedragen door een ruime meerderheid van de Nederlandse burgers. Voelen zij zich op hun beurt gedragen of ten minste in de rug gesteund door die verzorgingsstaat? Hoe heeft "de gemoedsrust van de verzorgingsstaat" (Van Stolk en Wouters 1982) zich de afgelopen 25 jaar ontwikkeld? Daarvoor staan enkele verspreide, merendeels indirecte aanwijzingen ter beschikking.

Opmerkelijk is allereerst dat mensen de afgelopen 25 jaar aanzienlijk bezorgder zijn geworden. In het *SCR 1996* is deze ontwikkeling belicht. Zelfs over zaken waarover Nederlanders in overgrote meerderheid tevreden zijn - zoals hun gezondheid, hun inkomen en hun gezinsleven (SCP 1996: 468-470; zie ook hoofdstuk 5, Waarden en normen) - gingen zij zich toch meer zorgen maken. Ze zijn meer gaan nadenken over de toekomst en ze zijn ook daarover bezorgder geworden. Nederlanders lijken meer doordrongen te zijn geraakt van de kwetsbaarheid van hun welvaart.

Zoals gezegd zijn Nederlanders intussen tevreden met wat ze in het leven bereikt hebben: met hun huwelijks- en gezinsleven, met hun inkomen en met hun gezondheid. De tevredenheidspercentages liggen rond de 80 en vertonen tussen 1975 en 1995 geen duidelijke trend³⁷ (zie wederom hoofdstuk 5).

Over de sociale zekerheid is men daarentegen minder tevreden geworden: in 1975 was 83% er tevreden over, in 1995 nog maar 72%. Zie ook hoofdstuk 12 (Sociale zekerheid) voor het negatiever wordende oordeel over een aantal specifieke uitkeringen. Men kan dit ten dele toeschrijven aan het grotere aantal uitkeringsgerechtigden onder de ondervraagden. Die zijn overigens niet per definitie ontevreden over de sociale zekerheid. Ontvangers van uitkeringen zijn niet zelden erkentelijk of zelfs dankbaar gestemd jegens de verzorgingsstaat (Terpstra 1984). Gezien het achterblijven van de uitkeringen bij de gewone arbeidsinkomens in de jaren tachtig en negentig, is een achterblijvende tevredenheid bij uitkeringsgerechtigde ondervraagden aannemelijk.³⁸

De tevredenheid met het huidige beroep is tussen 1986 en 1995 afgenomen. Een sleutel tot de interpretatie hiervan ligt waarschijnlijk in de sterke afname van de tevredenheid met het eigen inkomen *in relatie tot de gevolgde opleiding en opgedane ervaring*. Deze daalde van 76% in 1975 naar 57% in 1995. De on-

vrede over het eigen beroep lijkt een effect te zijn van de diploma-inflatie die is opgetreden door de combinatie van expansie van onderwijsdeelname met verdringingsverschijnselen op de arbeidsmarkt - beide aangewakkerd door langdurig hoge niveaus van werkloosheid. Een andere factor is de ervaren hoge werkdruk in het arbeidsbestel (zie hoofdstuk 11, Arbeid, en vgl. Hochschild 1997 en Sennett 1997).

- Samenvattende karakteristiek* Uit het voorgaande rijst het beeld op van een bevolking die door politici en experts is overtuigd van de noodzaak tot versobering van de verzorgingsstaat, die deze versobering met enige tegenzin heeft geaccepteerd, die gehecht is gebleven aan de verzorgingsstaat, die zich meer nog dan 25 jaar geleden bewust is van eigen welvaart en welzijn, en van armoede en misère elders in de wereld, die zich daarom meer dan vroeger zorgen maakt, en die zich moet inspannen om zowel in het arbeidsbestel als in het privé-leven aan steeds hogere eisen te voldoen.
- § 4.7 Tot besluit In de periode van 1945 tot 1973 was de verzorgingsstaat - "één van de grote vernieuwingen die de Europese politieke traditie heeft voortgebracht" (De Swaan 1989b: 10) - snel gegroeid. De groei strookte met wat in Nederland, tegen de achtergrond van een lange golf van economische expansie, wenselijk werd geacht. Deze groei had intussen, zoals alle meer complexe maatschappelijke ontwikkelingen, goeddeels het karakter van een autonoom proces. Dat werd duidelijk na 1973, toen groei van de verzorgingsstaat steeds minder strookte met bedoelingen van de politieke en bestuurlijke gemeenschap in Nederland, maar zich desondanks voortzette. Op de eerste oliecrisis werd nog gereageerd met Keynesiaans beleid. De periode 1977-1995 zag een langdurige worsteling van politici, bestuurders, experts, voorlieden van werkgevers en werknemers met deze problematiek. Door een in de loop van de jaren tachtig ontwikkeld samenhangend beleid van matiging, ombuiging, bezuiniging en reorganisatie, maar ook dankzij autonome economische, demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen, kwam de uitbreiding van de verzorgingsstaat uiteindelijk tot staan, om hier en daar in inkrimping om te slaan. Eén effect daarvan is dat voor het eerst sinds lange tijd de sociale ongelijkheid in Nederland toenam. Rond de verzorgingsstaat heeft zich een nieuw, bestuurlijk-bedrijfsmatig vocabulaire uitgekristalliseerd, een neerslag van de tijdgeest die neoliberal en na 1989 af en toe "triumfaal-kapitalistisch" was (De Swaan 1989b: 8). De Nederlandse bevolking was over de hele ontwikkeling niet bijster enthousiast, maar heeft zich bij de onvermijdelijkheid ervan neergelegd. Inmiddels floreert de economie al een aantal jaren, loopt de werkloosheid verder terug en brokkelt het draagvlak voor verdere bezuinigingen op de verzorgingsstaat af. Het bedrijfsmatige vocabulaire heeft zich echter vastgezet en de markt staat als verdelingsmechanisme hoog genoteerd. Dat sluit zeker niet uit dat op termijn het verlangen naar overheidsinterventie in een aantal sferen terugkeert. Interventionisme heeft zijn eigen conjunctuur.
- Meritocratisering* De "geregisseerde liberalisering" van de Nederlandse verzorgingsstaat (Van der Veen 1998) versterkt een ontwikkeling die in Westerse samenlevingen al veel langer gaande is, te weten meritocratisering. Mensen zijn hun eigen levensloop en die van anderen in toenemende mate gaan opvatten als het verdiende resultaat van individuele talenten en inspanningen. Dit meritocratische ideaal heeft belangrijke functies vervuld in de strijd tegen stereotypen die gekoppeld zijn aan stand, geslacht of etnische groep. De verzorgingsstaat heeft, vooral na de Tweede Wereldoorlog, een institutioneel kader verschaft waarbinnen mensen zich aan groepsvooroordelen konden ontworstelen. De jaren zestig en zeventig

vormden het hoogtij van zowel het vertrouwen in de verzorgingsstaat als de "ideologie van de zelfontplooiing" (Duijker 1976). De meritocratische medaille heeft echter, zoals al aangestipt, een keerzijde. Michael Young heeft de term 'meritocratie' gemunt naar analogie van de termen 'aristocratie' en 'plutocratie' en zijn satire *The rise of the meritocracy, 1870-2033* (Young 1958) is geschreven als waarschuwing. Pierre Bourdieu heeft gewezen op het gevaar van een "racisme op basis van intelligentie" (Bourdieu 1980: 267). In het verlengde hiervan kan men vrezen voor een op genetische voordelen gebaseerde 'gezondheidsselectie'. In het kwade geval kunnen sommige mensen meer bevoordeeld worden dan zij verdienen door bezuinigingen op het hoger onderwijs en de privatisering van de studiefinanciering, door de nadruk op vroeg-diagnostiek en preventie in de gezondheidszorg, door de nieuwe "genomanie" (Hubbard 1995) in biologie en geneeskunde, door de commercialisering en schaalvergroting van ziektekostenverzekeringen, en door de privatisering van de sociale zekerheid (Stone 1989). Ook mensen zonder 'verdienste' verdienen immers een fatsoenlijk leven.

Mondialisering De reorganisatie van de nationale verzorgingsstaat begon als reactie op een mondiale economische recessie. Dat deze recessie is overwonnen, betekent niet dat de Nederlandse verzorgingsstaat veel meer lucht heeft gekregen. De liberalisering van het economische en financiële verkeer gaat voort en de beleidsconcurrentie tussen staten in economisch, sociaal en cultureel opzicht neemt eerder toe dan af. De aanstaande invoering van de euro versterkt op Europees niveau de "transnationale gijzelaarsconfiguratie" (Kapteyn 1998) waarin staten elkaar gevangen houden. De gangbare voorspelling is dat nationale overheden hun verzorgingsarrangementen klein zullen proberen te houden of te krijgen, en dat de arrangementen steeds meer op elkaar zullen gaan lijken (Leibfried 1994; Engbersen et al. 1994). Maar deze voorspelling is in twee opzichten te simpel. Ten eerste kan wedijver tussen economische actoren hen er ook toe stimuleren zich van elkaar te onderscheiden. Het al dan niet bedrieglijke *Dutch miracle* ofwel de wederopstanding van het poldermodel, wijst op een hernieuwde aandacht voor de economische betekenis van specifieke, niet-minimale, in dit geval neocorporatistische arrangementen ter regulering van de arbeidsmarkt. Het ligt voor de hand dat deze aandacht zich zal uitstrekken tot verzorgingsarrangementen in het algemeen en dat er weer meer oog zal komen voor de positieve economische, sociale en culturele functies van de verzorgingsstaat (vgl. Esping-Anderson 1994; Leynse 1994). Ten tweede zijn met minimalisering en uniformering van nationale verzorgingsarrangementen de hedendaagse maatschappelijke problemen niet opgelost. In tegendeel: mondialisering van economische verhoudingen betekent ook de mondialisering van sociale problemen. De negentiende-eeuwse 'sociale kwestie' was een uitvloeisel van sociaal-economische transformatieprocessen binnen relatief zelfstandige staten. Twintigste-eeuwse, nationale verzorgingsstaten waren daarop het antwoord. Een twintigste-eeuwse "mondiale sociale kwestie" is het gevolg van sociaal-economische transformatieprocessen op wereldschaal, en misschien is een eenentwintigste-eeuwse "transnationale verzorgingsstaat" daarop straks het volgende antwoord (De Swaan 1989b; De Swaan 1994). "Kijkt men naar de gehele wereld, zoals het moet", schreef Jan Tinbergen in 1990, "dan is het sociale vraagstuk nog geenszins opgelost. Niet opgelost binnen de onderontwikkelde landen, en niet opgelost tussen de ontwikkelde en de onderontwikkelde landen." En misschien zelfs niet binnen de ontwikkelde landen. De dilemma's van collectieve actie doen zich in elk geval in toenemende mate *tussen* in plaats van binnen staten voor.

*De verzorgingsstaat
als civil religion*

Het is interessant dat voor zoiets als transnationale verzorgingsarrangementen in Nederland ook een maatschappelijk draagvlak lijkt te bestaan. Ondanks de verzakelijking, individualisering en meritocratisering die zich de afgelopen 25 jaar binnen Nederland heeft voorgedaan, heeft het mondiale verantwoordelijkheidsgevoel zich onmiskenbaar uitgebreid. Binnen Nederland mag de sociale zekerheid op een brede steun onder de bevolking blijven rekenen. Tegen de achtergrond van de snelle secularisering en vooral ontkerkelijking van de Nederlandse samenleving, is het verleidelijk zich af te vragen of de verzorgingsstaat daarbij misschien zelf als ideologisch bindmiddel fungeert. Is de verzorgingsstaat een *civil religion* geworden, een symbolisch middelpunt waaraan Nederlanders een gevoel van gemeenschappelijke identificatie ontlenen en waaraan ze, tegen de keer in van de bezuinigingen van de afgelopen 25 jaar en van de stortvloed van simpele en aansprekende "economische inzichten" die over hen is uitgestort, zich des te meer hebben gehecht? Het zou best eens kunnen. In dat geval vertegenwoordigt de verzorgingsstaat een even bijbels als seculier ideaal: een Nederlands, een Westers en een mondiaal symbool van solidariteit tussen vreemden.

Noten

- ¹ Over een Ziekenfondswet bijvoorbeeld was in Nederland al vanaf 1912 politiek touwgetrokken, zonder resultaat. In 1941 stelden de bezetters een Ziekenfondsenbesluit in, dat na de bevrijding werd gehandhaafd en pas in 1964 zou worden vervangen door een Ziekenfondswet.
- ² Een vroege kritiek op de politiek-ideologische functies die dit vocabulaire van zelfontplooiing ging vervullen, formuleerde Duijker (1976). De observatie dat het vocabulaire in het verlengde ligt van het naoorlogs personalisme en van de beroemde formule "zelf-verantwoordelijke zelfbepaling" van de pedagoog Langeveld, is van Vossen (1991).
- ³ Zie bijvoorbeeld Vuijsje (1977) en Achterhuis (1979) en vergelijk Pierson (1991: 67-101).
- ⁴ Wat niet betekent dat maakbaarheidsdenken bij uitstek iets van de jaren zestig en zeventig is geweest. Het is veel ouder, en het bleef in de jaren tachtig en negentig in een andere vorm van kracht. Zie De Vries (1996) en Duyvendak en De Haan (1997).
- ⁵ Landelijke milieuorganisaties ontstonden in dezelfde tijd: de Vereniging tot Behoud van de Waddenzee in 1965, de Aktiegroep Strohalm in 1970, de Vereniging Milieudefensie in 1971 en de overkoepelende Stichting Natuur en Milieu in 1972.
- ⁶ Het primaire inkomen is hier exclusief toegerekende inkomsten van pensioenverzekeraars aan huishoudens (51 miljard gulden), maar om praktische redenen inclusief ziektegeden (10 miljard gulden) en uitgaven sociale werkvoorziening (3 miljard gulden).
- ⁷ Deze beleggingsopbrengsten worden hier beschouwd als primair inkomen van de sector pensioenverzekeringen, omdat ze geen invloed hebben op de welvaart van huishoudens in enig jaar. In de Nationale rekeningen van het CBS worden deze opbrengsten wel (fictief) toegerekend aan gezinshuishoudingen, met als tegenpost fictieve premies.
- ⁸ In feite gaat het om het besteedbare inkomen per gemiddeld gestandaardiseerd huishouden. De standaardisatiefactor (of equivalentiefactor) is berekend volgens de volgende formule: $s = (V+0,7K)^{1/2}$, waarbij V het gemiddelde aantal volwassenen per huishouden is en K het gemiddelde aantal kinderen per huishouden.
- ⁹ Hier wordt uitgegaan van een nettobegrip, dus exclusief afschrijvingen. Dit is theoretisch correct, maar omdat de waarde van de afschrijvingen door elk land anders wordt berekend, wordt bij internationale vergelijkingen vaak uitgegaan van een brutobegrip.
- ¹⁰ In 1987 en 1988 waren de EG-subsidies voor voedingsmiddelen bijzonder hoog, hetgeen een piek veroorzaakte in de 'overige overdrachten'.
- ¹¹ Kostenverhogingen in de collectieve sector zijn volgens Baumol onvermijdelijk, doordat productiviteitsverbeteringen in de dienstensector moeilijker zijn te realiseren dan in de marktsector, terwijl de loonontwikkeling doorgaans wel die in de marktsector volgt (Baumol 1967).

- ¹² Er is zeker het laatste decennium een sterke relatie tussen de premie- en belastingsfeer. Zo werden sommige voorzieningen eerst overwegend uit premies gefinancierd (kinderbijslag, weduwen- en wezenuitkeringen), later uit belastingmiddelen. Dergelijke verschuivingen hebben zich ook voorgedaan bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering.
- ¹³ Het nu volgende is wat betreft de sociaal-economische hoofdlijnen gebaseerd op Van Zanden (1997) en Visser en Hemerijck (1997). Langere tijdreeksen van gegevens zijn ontleend aan CBS (1994). Voor gedetailleerdere besprekingen, zie de sectorale hoofdstukken van dit rapport.
- ¹⁴ Gemeten in termen van het bruto binnenlands product (BBP). Het nationaal inkomen resulteert uit het BBP door de afschrijvingen in mindering te brengen en het saldo uit het buitenland ontvangen primaire inkomen bij te tellen.
- ¹⁵ Een rol speelt dat in de dienstensector informatietechnologie minder toepasbaar is dan elders. Verder heeft Madrick (1998) gesuggereerd dat de postindustriële economie steeds meer kapitaliseert op creativiteit: "In een informatietijdperk ten gevolge van de computerisering, is het bezitten van informatie [...] niet meer zo waardevol, omdat zo veel anderen die ook hebben. Van des te meer belang is, wat er met die informatie wordt gedaan. [...] De productiviteit kan nog wel stijgen, maar misschien zal de toenemende behoefte aan menselijke verbeelding onvermijdelijkerwijs het tempo van economische groei gaan remmen."
- ¹⁶ In 1982 stegen de loonkosten nog met 6,5%, in de zeven eropvolgende jaren met gemiddeld 1,7% (Van Zanden 1997: 229). Naar schatting van het CPB kan de helft van de banengroei van de jaren 1982-1997 aan de loonmatiging worden toegeschreven. Arbeidsduurverkortung en herverdeling van werk hebben daarentegen weinig bijgedragen (Visser en Hemerijck 1997: 113).
- ¹⁷ In Frankrijk worden genoemde groeperingen samen wel aangeduid als 'de politieke klasse'. In Nederland zijn de domeinen van politiek, beleid en bestuur de afgelopen decennia geprofessionaliseerd en geacademiseerd. Het aantal gewone leden van politieke partijen is tussen 1963 en 1993 daarentegen afgenomen (SCP 1994: 583-585). Vergelijk ook de in Nederland betrekkelijk lage en, zoals gezegd, tot 1988 nog dalende organisatiegraad van werknemers.
- ¹⁸ In 1966 vonden ondervraagden 'een goede gezondheid' en 'een goed huwelijk' nog bijna even vaak het belangrijkste in het leven (36% resp. 34%). Daarna is een goede gezondheid verreweg het meest onderschreven belang geworden en geleven (zie hoofdstuk 5, Waarden en normen, § 5.2). De eenvoudigste verklaring is geopperd door Johan Goudsblom (1987: 209): "De zorg voor de gezondheid [...] wordt meer 'rationeel' naarmate de levensverwachting langer is."
- ¹⁹ De term 'functionele democratisering' is van Norbert Elias. De grondigste langetermijnstudie is van Wilterdink (1984), die ook een verklaring heeft gegeven voor de recente trendbreuk: mondialisering van economische bedrijvigheid heeft interdependenties binnen Nederland verzwakt (Wilterdink 1993).
- ²⁰ De historische stellingnamen van economen worden hun niet erg nagedragen. Van Zanden (1997: 244): "De ironie van de geschiedenis wil dat het Centraal Planbureau, in 1945 opgericht om bij te dragen aan de planning van de Nederlandse economie, in de jaren tachtig en negentig de belangrijkste drager van het neoliberalisme geworden is, en als zodanig niet onbelangrijk heeft bijgedragen aan de consensus die op het vlak van de economische politiek is ontstaan."
- ²¹ Een helder bestuurskundig-beleidswetenschappelijk overzicht geeft Van den Heuvel (1994: 110-142). Doorkijkjes in de organisatieadviespraktijk geven Bekker en Kuypers (1990).
- ²² Het inzicht in de differentiële werking van verschillende typen of modellen verzorgingsstaat is gestimuleerd door Esping-Andersen (1990).
- ²³ Dit is inclusief de al langer bestaande sociale werkvoorziening. Zie SCP (1996: 127-133).
- ²⁴ In het register van *A Dutch miracle* van Visser en Hemerijck (1997) heeft de OECD de meeste bladzijdeverwijzingen van alle opgenomen zaken en personen - meer zelfs dan Ruud F.M. Lubbers. Op de derde plaats staat het ministerie van SZW.
- ²⁵ Door Hacker (1988). Recente studies laten overigens zien dat de *welfare backlash* ook onder Reagan en Thatcher minder ingrijpend is geweest dan wel wordt aangenomen. Pierson (1996: 175): "Het is opvallend hoe moeilijk het is om *radicale* veranderingen te vinden in ontwikkelde verzorgingsstaten. [...] Vergeleken met de aspiraties van veel hervormers en met de mate van verandering op gebieden als arbeidsverhoudingen,

macro-economisch beleid, of de privatisering van openbare nutsbedrijven, springt de betrekkelijke stabiliteit van de verzorgingsstaat in het oog." De verklaring ligt in het conservatieve karakter van de democratische staat en in de hoge electorale kosten van bezuinigingen. Anderzijds verslechterde de financiële positie van uitkeringsgerechtigden ook in Nederland aanzienlijk en valt er over de beoordeling daarvan te twisten. Zie Vlek (1997).

²⁶ Bijvoorbeeld door De Vries (1994).

²⁷ Over de groei van de parttime banen zei overigens een naaste medewerker van minister Melkert: "Die kregen we in de schoot geworpen" (geciteerd door Visser en Hemerijck 1997: 43 als "It just came our way"). Nederlandse bewindslieden en ambtenaren zijn ten opzichte van buitenlandse collega's en journalisten opvallend voorzichtig over de vraag in hoeverre *the Dutch miracle* inderdaad het gevolg is van hun beleid.

²⁸ Hier wordt gebruikgemaakt van een aan de Theil-entropie verwante index: de gemiddelde log-deviatie, vanwege de goede decompositiemogelijkheden van deze ongelijkheidsmaat.

²⁹ De groep eenverdieners bestaat uit eenoudergezinnen, en paren met of zonder kinderen waarvan slechts één van de partners een inkomen heeft uit arbeid of uitkering. De groep tweeverdieners bestaat uit paren met of zonder kinderen waarvan beide partners een inkomen hebben uit arbeid of uitkering. Zelfstandigen en huishoudens met zeer lage inkomens (waaronder veel zelfstandigen) zijn buiten beschouwing gelaten.

³⁰ Door de individuele AOW behoren vrijwel alle meerpersoonshuishoudens met een kostwinner van 65 jaar of ouder tot de categorie 'tweeverdieners'.

³¹ De formulering verwijst naar Van der Veen (1998), die spreekt van een "geregisseerde liberalisering van de verzorgingsstaat."

³² Het afschaffen van de BKR is misschien, behalve voor kunstenaars, toch een leuk ding voor de mensen geweest (CV'70-'95, zie SCP 1996: 486, tabel 10.18). Het lijkt een opgespaarde ergernis te hebben bevredigd.

³³ Vlek (1997: 66) rekent overigens het CDA tot de rechtse partijen en D66 tot de linkse, en constateert dan een versterking van links tot 1982, een tijdelijke versterking van rechts tussen 1982 en 1989, en een stabilisering van de balans sinds 1989.

³⁴ Vergelijk Van Zanden (1997: 230-231): "Een opmerkelijk aspect van deze nogal radicale veranderingen in het overheidsbeleid is dat het gedragen werd door alle grote partijen die erbij betrokken waren. Het beleid van de conservatieve/christen-democratische kabinetten-Lubbers-I en -Lubbers-II week niet sterk af van hun opvolgers, waaraan de sociaal-democraten deelnamen. En de fundamentele doeleinden en beleidsdoelstellingen werden gesteund door zowel de vakbonden als de werkgeversorganisaties. In de beginjaren tachtig werd er in de Nederlandse politiek een nieuwe consensus gecreëerd, die heel treffende gelijkenissen vertoont met de consensus van na 1945 [...]."

³⁵ Zie bijvoorbeeld Schnabel (1983) en Schuyt (1989).

³⁶ Wat betreft het effect op politici zelf: op de functie van 'interne zending' die beschavingscampagnes vervullen - men predikt onder de heidenen om zichzelf in het eigen geloof te sterken - is gewezen door Kruithof (1991).

³⁷ Dit zijn antwoorden van 21-64-jarigen, dus exclusief de geleidelijk groeiende categorie van bejaarden. Door de vergrijzing mag men in de totale populatie een daling van de tevredenheid met inkomen en gezondheid aannemen.

³⁸ Een interessante analyse van het stemgedrag van uitkeringsgerechtigden geeft Vlek (1997: 105-160).

Literatuur

- Achterhuis (1979) H. Achterhuis. De markt van welzijn en geluk. Baarn: Ambo, 1979.
- Alber (1981) J. Alber. Government responses to the challenge of unemployment. The development of unemployment insurance in western Europe. In: P. Flora en A.J. Heidenheimer (red.). The development of welfare states in Europe and America. London: Transaction, 1981 (151-186).
- Aupers (1997) S. Aupers. 'Je hoeft er niet in te geloven: het werkt.' Over de instrumentalisering van New Age-spiritualiteit. Amsterdam: vakgroep Sociologie, 1997 (doctoraalscriptie sociologie).
- Baumol (1967) W. Baumol. The macro-economics of unbalanced growth. In: American economic review 57 (1967) (415-426).
- Bekker en Kuypers (1990) H. Bekker en P. Kuypers (red.). Afzien van macht. Adviseren aan een andere overheid. Den Haag: Sdu, 1990.

- Van Bottenburg (1995) M. van Bottenburg. 'Aan den arbeid!' In de wandelgangen van de Stichting van de Arbeid, 1945-1995. Amsterdam: Bert Bakker, 1995.
- Bourdieu (1980) P. Bourdieu. Questions de sociologie. Paris: Minuit, 1980.
- CBS (1994) Centraal Bureau voor de Statistiek. Vijfennegentig jaren statistiek in tijdreeksen, 1899-1994. Den Haag: Sdu, 1994.
- CBS (1997) Centraal Bureau voor de Statistiek. Jaarboek welvaartsverdeling 1997. Kluwer, 1997.
- Cohen (1996) B.J. Cohen. Phoenix risen. The resurrection of global finance. In: World politics 48 (1996) 2 (268-296).
- Cox (1993) R.H. Cox. The development of the Dutch welfare state. From workers' insurance to universal entitlement. Pittsburgh/London: University of Pittsburgh Press, 1993.
- CPB (1994) De collectieve uitgaven in de periode 1950-1990. Den Haag: Centraal Planbureau, 1994 (Werkdocument 67).
- Van Doorn (1978) J.A.A. van Doorn. De verzorgingsmaatschappij in de praktijk. In: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.). De stagnerende verzorgingsstaat. Meppel: Boom 1978 (17-47).
- Duijker (1976) H.C.J. Duijker. De ideologie van de zelfontplooiing. In: Pedagogische studiën 53 (1976) 3 (359-373).
- Duyvendak en De Haan (1997) J.W. Duyvendak en I. de Haan. Maakbaarheid. Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving. Amsterdam: Amsterdam UP, 1997.
- Duyvendak et al. (1992) J.A. Duyvendak, H.A. van der Heijden, R. Koopmans en L. Wijmans (red.). Tussen verbeelding en macht. 25 jaar nieuwe sociale bewegingen in Nederland. Amsterdam: SUA, 1992.
- Echikson (1996) W. Echikson. The Dutch make it look easy. They're showing Europe how to shrink the welfare state. In: Business week (1996) 7 oktober (20).
- Elfring en Kloosterman (1989) T. Elfring en R.C. Kloosterman. De Nederlandse 'job machine'. In: ESB 74 (1989) 3718 (736-740).
- Engbersen et al. (1994) G.A. Engbersen, C. Hemerijck en W.E. Bakker (red.). Zorgen in het Europese huis. Verkenningen over de grenzen van nationale verzorgingsstaten. Amsterdam: Boom, 1994.
- Esping-Andersen (1990) G. Esping-Anderson. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Esping-Andersen (1994) G. Esping-Anderson. Welfare states and the economy. In: Neil J. Smelser en Richard Swedberg (red.). The handbook of economic sociology. Princeton/New York: Princeton UP/Russell Sage Foundation, 1994 (711-732).
- Goudsblom (1987) J. Goudsblom. Openbare gezondheidszorg en het civilisatieproces. In: J. Goudsblom. De sociologie van Norbert Elias. Amsterdam: Meulenhoff, 1987 (183-210).
- Gottschalk en Smeeding (1997) P. Gottschalk en T.M. Smeeding. Empirical evidence on income inequality in industrialized countries. Luxembourg: LIS, 1997 (Luxembourg income studies working paper 154).
- Hacker (1988) A. Hacker. Getting rough on the poor. In: New York review of books (1988) 13 oktober (12-17).
- Van Herwaarden et al. (1990) F.G. van Herwaarden, E.J. Pommer en E.M. Hooijmans. Gecumuleerd beleid. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: SCP/Samsom, 1990 (Cahier 76).
- Van den Heuvel (1994) J.H.J. van den Heuvel. Overheid en beleid in Nederland. Feiten en inzichten vanuit de beleidswetenschap. Utrecht: Het Spectrum, 1994.
- Hirsch (1976) F. Hirsch. Social limits to growth. Cambridge: Harvard UP, 1976.
- Hochschild (1997) A.R. Hochschild. The time bind. When work becomes home and home becomes work, 1997.
- Hubbard (1995) R. Hubbard. Genomania and health. In: American scientist 83 (1995) 1 (8-10).
- Kapteyn (1998) P. Kapteyn. De staat de staat een gijzelaar. Over concurrentie en controle in Europa. In: Anne Gevers (red.). Uit de Zevende. Vijftig jaar politieke en sociaal-culturele wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: Het Spinhuis, 1998 (300-305).
- Van Kersbergen (1995) K. van Kersbergen. Social capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state. London: Routledge, 1995.
- Kruithof (1991) B. Kruithof. Zonde en deugd in domineesland. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1991.
- Leibfried (1994) S. Leibfried. Soevereiniteit en verzorgingsstaat in de ontwikkelingsvooruitzichten van de Europese Unie. In: Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid 36 (1994) 4 (1317-1360).
- Leynse (1994) F. Leynse. Verzorgingsstaat: last of lust? Een essay over de houdbaarheid van onze verzorgingsstaat. Delft: Eburon, 1994 (Inaugurele rede EUR, 10 juni 1994).
- Madrick (1998) Jeff Madrick. Computers: waiting for the revolution. In: New York review of books 45 (1998) 5 (29-33).
- OECD (1996) Pushing ahead with the strategy: The OECD jobs strategy. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1996.
- Pierson (1991) C. Pierson. Beyond the welfare state? The new political economy of welfare. Cambridge/University Park: Polity Press/Pennsylvania State University Press, 1991.

- Pierson (1996) P. Pierson. The new politics of the welfare state. In: World politics 48 (1996) 2 (143-179).
- Van der Ploeg (1993) S. van der Ploeg. The expansion of secondary and tertiary education. Nijmegen: ITS, 1993.
- Schnabel (1983) P. Schnabel. Nieuwe verhoudingen tussen burger en staat. In: Ph.A. Idenburg (red.). De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen. Amsterdam: Meulenhoff, 1983 (25-67).
- Schuyt (1989) C.J.M. Schuyt. Recht en orde in de verzorgingsstaat, krijgt de samenleving de criminaliteit die zij verdient? In: Delikt en delinquent 19 (1989) 4 april (293-303).
- SCP (1990) Sociaal en Cultureel Rapport 1990. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1990.
- SCP (1994) Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994.
- SCP (1996) Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996.
- Sennett (1997) R. Sennett. The new capitalism. In: Social research 64 (1997) 2 (161-180).
- Smeeding en Gottschalk (1995) T.M. Smeeding en P. Gottschalk. The international evidence on income distribution in modern economies. Luxembourg: LIS, 1995 (Luxembourg income studies working paper 137).
- Van Stolk en Wouters (1982) B. van Stolk en C. Wouters. De gemoedsrust van de verzorgingsstaat. In: Maandblad geestelijke volksgezondheid 37 (1982) 6 (599-613).
- Stone (1989) D.A. Stone. At risk in the welfare state. In: Social research 56 (1989) 3 (591-633).
- De Swaan (1989a) A. de Swaan. Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten. Amsterdam: Bert Bakker, 1989.
- De Swaan (1989b) A. de Swaan. De verzorging in het teken van het kapitaal. Amsterdam, 1989 (Stichting dr. J.M. den Uyl-lezing).
- De Swaan (1994) A. de Swaan (red.). Social policy beyond borders. The social question in transnational perspective. Amsterdam: Amsterdam UP, 1994.
- Terpstra (1984) J. Terpstra. Consumentisme in de sociale zekerheid? In: Intermediair 20 (1984) 7 (47-51).
- Tinbergen (1990) J. Tinbergen. Zuinig aan met energie. In: NRC Handelsblad (1990) 22 juni, 17 augustus, 16 oktober en 31 oktober (serie artikelen).
- Titmuss (1963) R.M. Titmuss. The irresponsible society. In: R.M. Titmuss. Essays on 'the welfare state'. London: Unwin, 1963 (215-243) (tweede editie).
- TK (1974/1975) Interimnota inkomensbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1974/1975, 13399.
- TK (1983/1984) Inkomensontwikkeling en -verdeling. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983/1984, 18189, nrs. 1-2.
- TK (1985/1986) Inkomensbeleid 1986. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985/1986, 19208, nrs. 1-2.
- TK (1995/1996) De andere kant van Nederland. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24515, nrs. 1-2.
- Trimp (1996) L. Trimp. Inkomens 1959-1994. In: Sociaal-economische maandstatistiek. Voorburg/Heerlen: CBS, 1996 (december).
- Van der Veen (1998) R. van der Veen. De verbouwing van Nederland. In: Facta 6 (1998) 1 (14-17).
- Visser en Hemerijck (1997) Jelle Visser en Anton Hemerijck. 'A Dutch miracle'. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.
- Vlek (1997) Ruud Vlek. Inactieven in actie. Belangenstrijd en belangenbehartiging van uitkeringsgerechtigden in de Nederlandse politiek 1974-1994. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997.
- Vossen (1991) H  l  ne Vossen. The basis of post-war consensus. On gender and family policies and their relationship to the development of the post-war welfare state in the Netherlands. Paper presented at the PONTEG-seminar Ideological preparations of the caring state. Driebergen-Rijssenburg, 6-7 september 1991.
- De Vries (1993) G. de Vries. Het pedagogisch regiem. Groei en grenzen van de geschoolde samenleving. Amsterdam: Meulenhoff, 1993.
- De Vries (1994) G.J.M de Vries (red.). Inkomen en overheid. Wolters-Noordhoff, Groningen 1994.
- De Vries (1996) G. de Vries. Maakbaarheid als contramythe. In: Krisis 63 (1996) (6-17).
- Vuijsje (1977) H. Vuijsje. Nieuwe vrijgestelden. Baarn: In den Toren, 1977.
- Wellink (1987) A.H.E.M. Wellink. De ontwikkeling in de jaren zeventig en tachtig en enkele daaruit te trekken lessen. In: A. Knoester (red.). Lessen uit het verleden. 125 jaar Vereniging voor de Staaithuishoudkunde. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese, 1987 (333-366).
- Wilterdink (1984) N. Wilterdink. Vermogensverhoudingen in Nederland. Ontwikkelingen sinds de negentiende eeuw. Amsterdam: Arbeiderspers, 1984.
- Wilterdink (1993) N. Wilterdink. Ongelijkheid en interdependentie. Ontwikkelingen in welstandsverhoudingen. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1993.
- Windmuller et al. (1987) J.P. Windmuller, C. de Galan en A.F. van Zweeden. Arbeidsverhoudingen in Nederland. Utrecht: Het Spectrum, 1987.
- WRR (1976) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Van dubbeltjes en kwartjes. Den Haag: Sdu, 1976.

- WRR (1979) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Activerend arbeidsmarktbeleid. Den Haag: Sdu, 1979.
- WRR (1990) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Een werkend perspectief. Den Haag: Sdu, 1990.
- Young (1958) M. Young. *The rise of the meritocracy, 1870-2033. An essay on education and equality.* Harmondsworth: Penguin, 1958.
- Van Zanden (1997) J. L. van Zanden. *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995.* Utrecht: Het Spectrum, 1997.

§ 5.1 Inleiding

In 1975 begon het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) met het project Culturele veranderingen in Nederland (CV), waarin tijdreeksen van meningen werden opgesteld. Doordat bij de aanvang van het project een beroep werd gedaan op de gegevens uit reeds bestaand onderzoek, opgeslagen in het Steinmetzarchief, begon een aantal reeksen eerder dan in 1975.¹

Het thema '25 jaar verandering' is naarmate de tijdreeksen langer werden in de voorafgaande afleveringen van het Sociaal en Cultureel Rapport (SCR) regelmatig aan de orde geweest. Vooral in het rapport van 1996 zijn veel reeksen up-to-date gemaakt. Hier zal op grond van eerdere bevindingen en van de meest recente gegevens opnieuw een overzicht van een aantal trends worden gegeven.

Dit hoofdstuk is beknopt geworden door de eisen die de totale omvang van dit rapport stelde en doordat het onderzoek van 1997 minder vragen bevatte dan gewoonlijk.² Niettemin zijn van de reeksen die een langere periode omspannen de belangrijkste weergegeven en doorgaans geactualiseerd.

De titel van de corresponderende hoofdstukken in de voorgaande rapporten refereerde aan het begrip 'culturele veranderingen'. Nu wordt gesproken van 'waarden en normen in de samenleving', omdat de eerder gebruikte verwijzing wellicht te sterke associaties oproept met een specifiek cultuurbegrip dat vooral in Duitsland in zwang is en de cultuur beperkt tot het wetenschappelijke, het kunstzinnige en het religieuze. Volgens deze benadering zijn de begrippen 'civilisatie' of 'beschaving' gereserveerd voor een levenswijze als geheel, voor het juiste gedrag en voor het fatsoen (Elias 1994: 1-28). In sommige sociologische opvattingen wordt binnen de cultuur als beschaving nog een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het regelmatig terugkerende gedrag of de structuur, en anderzijds collectieve voorstellingen of de cultuur, waaronder de waarden en de normen belangrijk zijn. De beschikbare gegevens verwijzen vooral naar deze collectieve voorstellingen.

De relatie tussen de gegevens van het project Culturele veranderingen in Nederland en de begrippen 'waarden' en 'normen' is niet geheel zonder complicaties. Zo heeft een opvatting over de toestand van de economische conjunctuur betrekking op de beoordeling van een situatie, waarbij het normatieve ontbreekt. De opvattingen volgens welke inkomens en uitkeringen *gezien de economische situatie* eigenlijk zouden moeten stijgen, kennen deze normatieve component weer wel. Zij leveren een aanwijzing voor de mate waarin de bevolking in tijden van economische voor- en tegenspoed de waarde van een goed inkomen blijft onderschrijven. De mate waarin men zich zorgen maakt over een aantal terreinen van het leven en de mate van tevredenheid zeggen iets over de *mental health* van de bevolking. Het zou onverstandig zijn om dit soort gegevens uit de rapportage weg te laten. Zij hebben op zichzelf een zeker belang en vormen verder de achtergrond van een aantal normatieve oordelen, zeker bij de opvattingen over de welvaart.

Andere gegevens verwijzen wel rechtstreeks naar waarden. Een gegeven over de gewenste mate van inkomensnivellering bijvoorbeeld heeft betrekking op waarden als gelijkheid of solidariteit. Van een norm is in dit geval geen sprake, omdat er niets wordt gezegd over concrete, welomschreven gedragsvoorschriften op dit terrein. Dit is weer wel het geval bij de meningen dat man en vrouw het huishoudelijk en het betaald werk gelijk onder elkaar zouden moeten verdelen. De waarden van gelijkheid van de seksen of van de vrouwenemancipatie staan hier wat meer op de achtergrond, al kan men zich voorstellen dat zij bij de vorming van de oordelen wel degelijk meespelen.

Een groot deel van de gegevens uit het project Culturele veranderingen in Nederland heeft betrekking op het normatieve, hetzij opgevat als waarde, hetzij

opgevat als norm. Vandaar dat de titel 'Waarden en normen in de samenleving' de lading iets beter dekt dan de eerdere aanduiding die simpelweg van 'culturele veranderingen' sprak.

Een deel van de gesprekken uit 1997 is afgenomen met behulp van een elektronische vragenlijst en een laptopcomputer. De laatste ingreep heeft naar het zich nu laat aanzien vrijwel geen ingrijpende invloed op de beantwoording gehad, zodat de gegevens van 1997 zonder bezwaar gebruikt kunnen worden om de trends te actualiseren.³

Uit onderzoek naar de oorzaak van meningsverandering is gebleken dat het publiek reageert op veranderingen die het in de samenleving waarneemt. Het ervaart die aan den lijve of het neemt er via de media kennis van (SCP 1994: 497-501; SCP 1996: 465). Zulke veranderingen blijken onder meer uit gegevens over de economische groei, de werkloosheid, het aantal echtscheidingen, de criminaliteit enzovoort. In een aantal figuren zijn de veranderingen van enkele zogenoemde objectieve gegevens tezamen opgenomen met gegevens over afzonderlijke meningen of houdingen.⁴ Hoewel een reactie op waargenomen veranderingen in de samenleving doorgaans aannemelijk is, werd vooral bedoeld de beschrijving van het opinieklimaat aan te vullen. Niet altijd valt er op grond van een loutere confrontatie van twee soorten gegevens zonder verdere analyse een uitspraak te doen over causaliteit, in het bijzonder over de tijdsvolgorde. De acceptatie van echtscheiding zou bijvoorbeeld aan de stijging van het feitelijke aantal echtscheidingen voorafgegaan kunnen zijn, zodat een verandering van de huwelijkse moraal het gedrag beïnvloedde. Het is echter eveneens mogelijk dat de acceptatie toenam naarmate echtscheiding meer tot een gewoon verschijnsel werd.

In 1983 rapporteerden Becker en Nauta over de resultaten van longitudinaal onderzoek naar meningen en daarnaast over een analyse van de Troonredes uit de periode 1945-1979 (Becker en Nauta 1983). Zodoende werd de mening van de bevolking over maatschappelijke aangelegenheden aangevuld met de bedoelingen van de centrale overheid. Het gaat hier om informatie uit bronnen die zeer ver uiteenliggen. Er zijn vanzelfsprekend beperkingen gesteld aan het inzicht dat met een confrontatie kan worden bereikt. Onderzoekers van de publieke opinie vragen lang niet altijd naar de onderwerpen waar de overheid belangstelling voor heeft of zijn in staat hun vragen te formuleren met de begrippen die in de kringen van de overheid gangbaar zijn. Niettemin heeft het zin het beeld van culturele veranderingen langs deze weg te completeren, zeker, zo kan men eraan toevoegen, als het gaat om een terugblik over de afgelopen 25 jaar.

Dit hoofdstuk is verder verdeeld in de volgende paragrafen.

- 'Enige aspecten van de culturele context' (§ 5.2), waarin aandacht wordt besteed aan uiteenlopende onderwerpen die men als een achtergrond van verdere meningsvorming kan beschouwen. Het gaat daarbij om opvattingen over de welvaart, het welbevinden in niet-materiële zin (de *mental health*) en de gewenste doeleinden van de politiek. De laatste groep gegevens is indicatief voor de wenselijk geachte ontwikkeling van de samenleving in brede zin.
- 'Waarden rond de sociale politiek en het sociaal beleid' (§ 5.3). Deze rubriek bevat gegevens over het materialisme en het postmaterialisme als vaak genoemde algemene politieke visies (§ 5.3.1). Daarop volgen enige bijzonderheden over democratisering, inspraak en alternatieve acties, welke onderwerpen een nauwe relatie met het materialisme en het postmaterialisme onderhouden (§ 5.3.2). Vervolgens passeren nivellering en overheidsuitgaven de

revue (§ 5.3.3 en § 5.3.4). De zorg voor een goed milieu en het beleid ten aanzien van minderheden horen wellicht niet tot het sociaal beleid in enge zin, maar onderhouden er toch een voldoende sterke relatie mee om hier als paragrafen 5.3.5 en 5.3.6 te worden opgenomen.

De meningen over de sociale uitkeringen en over de bestraffing van misdadigers zijn elders in dit rapport te vinden in de hoofdstukken 12 (Sociale zekerheid) en 15 (Justitie en strafrechtspleging).

- 'Waarden rond de primaire leef sfeer, secularisering (§ 5.4). Omdat de secularisering er met vrij grote zekerheid toe bijdraagt dat opvattingen op dit terrein een minder traditioneel stempel gaan dragen, wordt hier eveneens de ontwikkeling van de buitenkerkelijkheid beschreven.
- 'Troonredes 1970-1997 nader beschouwd' (§ 5.5), met een korte uiteenzetting over de betekenis van de Troonrede als document (§ 5.5.1), de verzorgingsstaat en zijn fundering (§ 5.5.2), een overzicht van bijzondere onderwerpen (§ 5.5.3) en een samenvatting van enige hoofdlijnen (§ 5.5.4).
- 'Slotbeschouwing' (§ 5.6).

§ 5.2 Enige aspecten van de culturele context

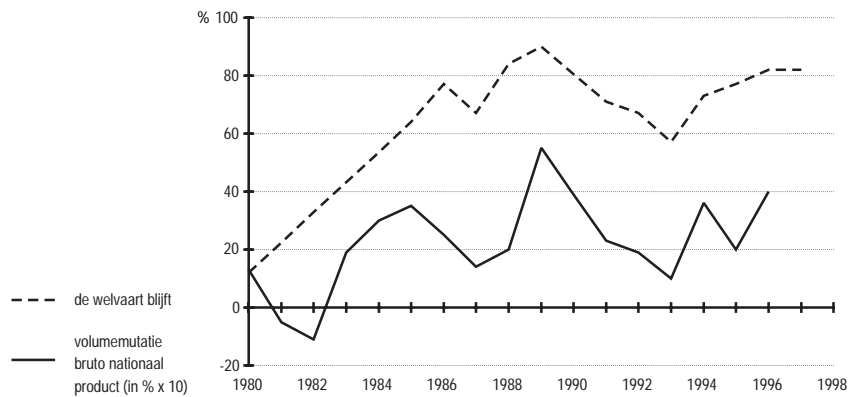
5.2.1 De economische conjunctuur en het inkomen

De weinige meningen over het inkomen en de welvaart die op lange termijn zijn onderzocht, laten weinig verandering zien. Zo was door de jaren heen ruim 80% van de Nederlandse bevolking van mening dat er welvaart heerste in de samenleving en in het eigen gezin. Dit wekt weinig verwondering, want het besteedbare inkomen is sinds het begin van de jaren zeventig aanzienlijk gestegen (zie hoofdstuk 4, Economie en verzorgingsstaat). De instemming met de stelling dat de regering er voldoende aan doet om de welvaart van de ondervraagde en van mensen zoals hij te vergroten, bevond zich met ongeveer 40% echter op een veel lager niveau (SCP 1996: 480). Het oordeel dat het eigen inkomen in vergelijking met de gevolde opleiding en de verworven ervaring voldoende of zelfs te hoog is, kreeg echter met regelmaat minder ondersteuning. In 1975 was 76% die mening toegedaan, in 1996 62%. Dit is mogelijk een gevolg van 'diploma-inflatie' (SCP 1996: 480-481).

Vragen over de conjuncturele verwachtingen van het publiek zijn pas in de loop van de jaren tachtig systematisch gesteld. De beschikbare reeksen van meningen laten zien dat de fluctuaties groot zijn en dat deze nauw corresponderen met de veranderingen van de feitelijke conjunctuur (SCP 1996: 478). Figuur 5.1 illustreert dit. De jaarlijkse procentuele volumemutatie van het bruto binnenlands product in prijzen van 1990 is als conjunctuurindicator gekozen. (Om de leesbaarheid van de figuur te bevorderen, zijn de mutaties met tien vermenigvuldigd. Een verandering van 40% naar 20% bijvoorbeeld, betekent dus dat de groei van 4% naar 2% ging.) Het verloop is vergeleken met de verandering van de mening dat de welvaart voorlopig nog aan zal houden of dat er een crisis met grote werkloosheid zal optreden.⁵ In de periode 1981-1984 is de correspondentie tussen de mening en de conjunctuurindicator alleen globaal waar te nemen, omdat de meningsvraag toen niet in de peilingen was opgenomen. De resultaten zijn voor de jaren in deze periode lineair geïnterpoleerd en dus fictief.⁶

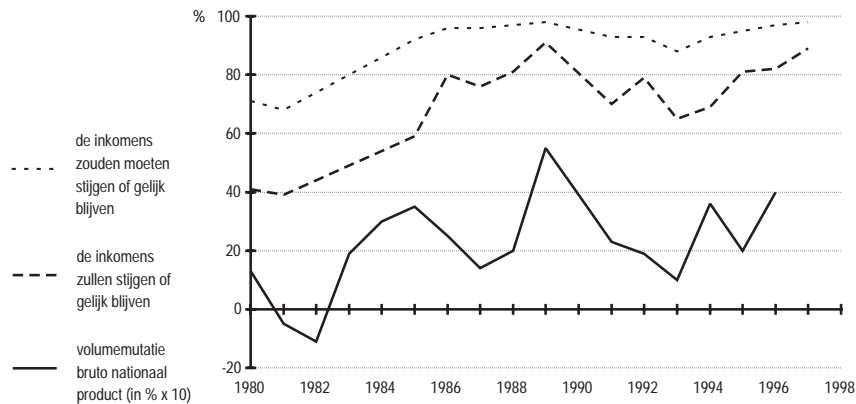
Na 1980 deed zich een sterke economische teruggang voor, die in 1985 ruimschoots hersteld was. Vergeleken met 1980 was het optimisme in 1985 dan ook toegenomen. Na 1985 was er sprake van verminderde groei, met een dieptepunt in 1987. Rond 1989 is er weer van sterkere groei sprake, tot 1993 valt zij dan terug, om daarna met fluctuaties weer te stijgen. Het optimisme van de Nederlanders volgde dit verloop tamelijk nauwkeurig (figuur 5.1). Aan het eind van de periode, in 1997, verwachtte 82% aanhoudende welvaart en voorzag 18% een crisis. De jaren na 1993 kenmerkten zich dus door economisch optimisme, waarbij het niveau van de tweede helft van de jaren tachtig overigens nog niet werd bereikt.

Figuur 5.1 Het optimisme over de welvaart, 16-74-jarigen, en de volumemutatie van het bruto nationaal product, 1980-1997 (in procenten)



Bron: SCP (CV'80-'97); CBS (Nationale rekeningen)

Figuur 5.2 Het optimisme over het persoonlijk inkomen, 16-74-jarigen, en de volumemutatie van het bruto nationaal product, 1980-1997 (in procenten)



Bron: SCP (CV'80-'97); CBS (Nationale rekeningen)

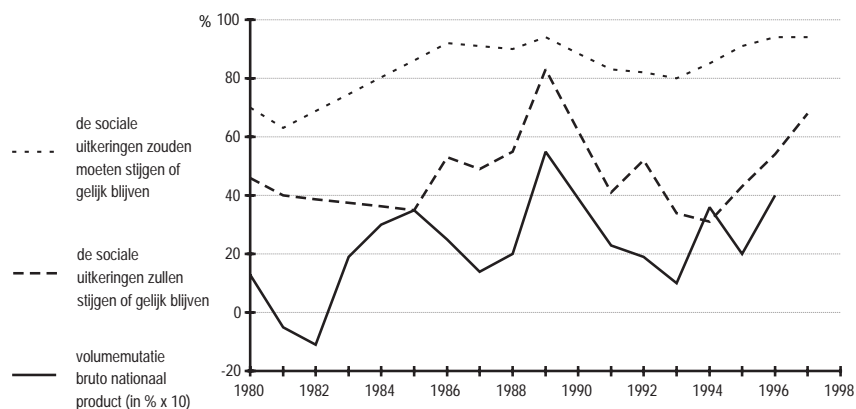
Figuur 5.2 toont de conjunctuurindicator, de verwachting dat de inkomens zullen stijgen of gelijk blijven als maat voor optimisme en de mening dat de inkomens gezien de economische situatie zouden moeten stijgen of ten minste gelijk blijven. De laatste mening geeft financiële ambitie weer. In 1997 verwachtte 42% dat de inkomens zouden stijgen, 47% verwachtte dat zij gelijk zouden blijven. 62% vond dat de inkomens zouden moeten stijgen, 35% vond dat zij gelijk behoorden te blijven.

Opnieuw bleek de verandering van het optimisme samen te gaan met de verandering van de conjunctuur, een opvallende discrepantie in 1986 en 1987 daar gelaten. Hetzelfde gold - zij het in minder sterke mate - voor het normatieve oordeel. De Nederlanders pasten hun verwachtingen én hun ambities dus aan bij de feitelijke ontwikkeling van de economie. Niettemin gingen de ambities steeds uit boven hetgeen de bevolking als mogelijk beschouwde, zodat het verlangen naar economische groei voortdurend aanwezig is geweest.⁷

De veranderingen in de opvattingen over wat er van de uitkeringen te verwachten viel en over wat er mee zou moeten gebeuren, zijn ongeveer hetzelfde als die bij de inkomens (figuur 5.3). Tussen 1982 en 1984 en in 1994 zijn er verstoringen van het beeld. Verder bleek eveneens bij de uitkeringen dat de ambities boven de verwachtingen uitgingen. In 1997 verwachtte 26% dat de uitkeringen zouden stijgen, 43% verwachtte 'gelijk blijven'. 60% vond dat de uitkeringen zouden moeten stijgen, 34% wilde dat zij gelijk zouden blijven.

Figuur 5.3

Het optimisme over de uitkeringen, 16-74-jarigen, en de volumemutatie van het bruto nationaal product, 1980-1997 (in procenten)



Bron: SCP (CV'80-'97); CBS (Nationale rekeningen)

5.2.2 Enige aspecten van welbevinden

Wat vonden mensen het belangrijkste in het leven? Welk onbehagen ervoeren zij? Hoe zouden zij het liefste willen dat de politiek de samenleving voor hen inrichtte?

De Nederlanders vinden al sinds lang een goede gezondheid het belangrijkste dat men in zijn leven kan hebben. In 1966 onderschreef 36% deze mening. Dit aandeel steeg naar 60% in 1991 en nam daarna af tot ongeveer 53% in 1996. De tweede belangrijke waarde is het gezinsleven. Een goed huwelijk en een leuk gezin werd in 1996 tezamen door circa 33% de hoogste prioriteit toegekend. Slechts weinigen hechtten het hoogste belang aan andere waarden, zoals een sterk geloof, veel vrienden en ook een goed inkomen. Dit betekent vanzelfsprekend niet noodzakelijk dat zulke waarden *on*belangrijk zijn, maar als er gekozen moet worden, staan de gezondheid en het gezin bovenaan (SCP 1996: 466-467).

Sinds 1975 zijn de zorgen over onder andere het gezin, de politiek en de eigen geldzaken toegenomen. Deze ontwikkeling vertoonde pieken in het begin van de jaren tachtig en in de eerste helft van de jaren negentig (SCP 1996: 468-470). Tussen 1995 en 1996 begon de stijging weer af te buigen. De mate waarin men zich zorgen maakte (inclusief 'maakt zich *soms* zorgen') over diverse onderwerpen was in 1975 en in 1996 als volgt: het eigen gezin (1975 41%-1996 53%), geldzaken (30%-44%), politiek (43%-44%), gezondheid (28%-40%), de kans op werkloosheid (18%-34%) en de toekomst (34%-40%). Alleen de politiek was in 1975 ook al een 'zorgenkind' (in beide jaren ongeveer 40%), verder is er in ruim twintig jaar sprake van een aanzienlijke toename.

Er is onderzoek gedaan naar de vraag of een conjuncturele neergang het welbevinden van een bevolking vermindert en of het omgekeerde geldt als de conjunctuur verbetert. Bij dit onderzoek was de bezorgdheid betrokken (Veenhoven 1989). De eerste helft van de jaren tachtig en negentig kenmerkte zich door een ongunstige conjunctuur, waar mensen met allerlei vormen van bezorgdheid op zouden kunnen hebben gereageerd. Invloed van de conjunctuur mag vooral worden verondersteld bij de zorgen over geldzaken en bij bezorgdheid over de kans werkloos te raken. Nauwkeurig bezien varieerden deze echter *niet* duidelijk met de conjuncturele schommelingen. De relatie tussen de bezorgdheid en de economische situatie bestaat dus, maar is van een minder uitgesproken karakter dan men wellicht verwachten zou. Een onrustig sociaal klimaat met verschijnselen zoals stijging van de criminaliteit, meer echtscheidingen, opvoedingsproblemen enzovoort en de daarmee verbonden publiciteit, is waarschijnlijk eveneens of zelfs meer van belang.

Op lange termijn is de tevredenheid van de Nederlanders met enkele aspecten van het leven gelijk gebleven. Het niveau van de tevredenheid is vrij hoog: in vergelijking met andere landen scoren Nederlanders op vragen naar tevredenheid doorgaans aan de hoge kant (SCP 1996: 467-468). Een uitzondering vormt echter de tevredenheid met de sociale zekerheid en met het eigen inkomen, afgemeten aan de gevolgde opleiding en verworven ervaring. Op het bijzondere aspect van de inkomenstevredenheid wordt in hoofdstuk 14 (Onderwijs) verder ingegaan. De tevredenheid met de sociale zekerheid begon na 1980 af te nemen. In 1980 was 85% tevreden over het stelsel, in 1996 61% en in 1997 68%. Onvrede met bezuinigingen heeft deze ontwikkeling vermoedelijk in de hand gewerkt. In 1997 vond namelijk van degenen die *on*tevreden waren het overgrote deel, 74%, dat de overheid meer aan de sociale zekerheid moest doen.⁸ Ontevredenheid gaat dus samen met de wens tot verdere uitbreiding.

5.2.3 Maatschappelijke problemen en politiek

Wat de politiek aan bepaalde maatschappelijke problemen zou moeten doen, blijkt uit tabel 5.1. De ondervraagden plaatsten zestien mogelijke doeleinden van de politiek in volgorde van belangrijkheid.

Tabel 5.1 Wat men in de politiek belangrijk vindt,^a personen van 16 jaar en ouder, 1992-1997 (in procenten)

	1992	1993	1995	1996	1997
a. de misdaad bestrijden	55	62	57	53	57
b. de milieuverontreiniging bestrijden	53	47	41	35	36
c. de werkloosheid bestrijden	52	59	50	48	45
d. de stabiliteit van de economie handhaven	51	51	49	48	45
e. de sociale zekerheid op peil houden	46	44	50	53	54
f. de orde handhaven	44	48	50	48	52
g. de vrijheid van meningsuiting beschermen	42	41	45	46	42
h. de samenleving minder onpersoonlijk maken	31	31	33	33	34
i. een hoge economische groei bevorderen	29	27	28	26	26
j. de prijsstijgingen tegengaan	28	28	26	29	28
k. de invloed van ideeën op de samenleving belangrijker laten zijn dan de invloed van geld	20	17	20	21	21
l. de inspraak van de burgers vergroten	16	13	16	21	20
m. de inspraak bij werken en wonen vergroten	15	13	16	19	20
n. een goede opvang van allochtone immigranten	9	10	11	11	9
o. de steden en het platteland verfraaien	6	6	5	5	6
p. het leger versterken	3	3	4	3	4

^a De respondenten plaatsten zestien doeleinden in een rangorde. Van de doeleinden waren er twaalf afkomstig uit Ingleharts uitgebreide postmaterialismeschaal; de doeleinden b (milieu), c (werkloosheid), e (sociale zekerheid) en n (allochtonen) werden toegevoegd door Middendorp. Respondenten die minder dan het totaal van zestien doeleinden in de rangordening onderbrachten, zijn van de berekening uitgesloten. De percentages zijn die van de plaatsingen op de eerste vijf prioriteiten; 57% van de respondenten plaatste dus in 1997 de misdaadbestrijding bij de eerste vijf belangrijke doelen.

Bron: SCP (CV'92-'97)

Er hebben zich tussen 1992 en 1997 nauwelijks opvallende fluctuaties voorgedaan. De prioriteit toegekend aan de bestrijding van de misdaad bijvoorbeeld, bleef het hoogst en schommelde tussen 53% en 57%. De enige ontwikkeling die werkelijk opvalt, is de terugval van de zorg voor het milieu. In 1992 zette 53% dit doeleinde nog bij de eerste vijf prioriteiten, in 1997 was dat 36%. Verder is de rangordening in grote lijnen stabiel gebleven.

De bevolking stelde er prijs op dat, uitgedrukt in Maslows terminologie, fundamentele of materiële behoeften werden vervuld. Zij wilde veiligheid: in 1997 plaatste 57% misdaadbestrijding bij de eerste vijf doeleinden en wilde 52% de orde gehandhaafd zien. Veiligheid werd overigens opgevat als binnenlandse veiligheid: een sterk leger werd slechts door 4% hoog geschat. De Nederlanders wensten daarnaast materiële zekerheid: een sociale zekerheid die op peil blijft (in 1997 54%), een stabiele economie (45%) en bestrijding van de werkloosheid (45%). Hier kan de handhaving van het democratische grondrecht van de vrije meningsuiting nog aan worden toegevoegd (42%). De andere doeleinden, waarvan men er een aantal als immaterieel kan beschouwen, kregen een lagere prioriteit. Het belangrijkste doel was nog een meer persoonlijk sociaal klimaat (in 1997 34%). De inspraak stond in de jaren negentig laag op de ladder met ongeveer 20% voor een plaatsing bij de eerste vijf doeleinden.

Het beeld komt in grote lijnen overeen met de resultaten van het Permanent onderzoek naar de leefsituatie (POLS) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), waarin respondenten verzocht werd om belangrijke problemen van Nederland spontaan op te noemen. Voor januari-maart 1997 werd eveneens een sterke nadruk op criminaliteit en ordehandhaving geconstateerd, terwijl werkloosheid de derde en het milieu de vierde plaats innamen. De tweede plaats

was bestemd voor de minderheden en discriminatie. Nogal wat ondervraagden zagen niet zozeer de aanwezigheid van buitenlanders, als wel hun ongelijke behandeling door Nederlanders als een probleem (Schmeets et al. 1997).

§ 5.3 Waarden rond de sociale politiek en het sociaal beleid

5.3.1 *Materialisme en postmaterialisme als algemene visies*

Inglehart wijst erop dat de generatie die na de Tweede Wereldoorlog werd geboren, opgroeide in een periode van vrede en voorspoed. Haar behoefte aan materiële zekerheid en veiligheid werd voortdurend bevredigd en andere behoeften, gerelateerd aan zelfontplooiing, werden voor deze generatie manifest.

Inglehart beschouwt de behoefte aan inspraak en medebeslissing als belangrijk, maar hij beschouwt ook andere verlangens, zoals die naar een goed milieu, als verbonden met de zelfontplooiing. De generatie van voor de oorlog zou een voorkeur hebben voor materiële zekerheid en voor veiligheid, hetgeen zich eveneens laat verklaren uit de situatie waarin zij opgroeide. Ingleharts concepten en de bijbehorende sets van enquêtevragen hebben in brede kring ingang gevonden. Zo zijn de doeleinden van tabel 5.1 ten dele ontleend aan zijn onderzoek naar postmaterialisme (Inglehart 1990 en 1997).

Er is discussie over de vraag of het postmaterialisme in Nederland in de afgelopen decennia is toegenomen (zie ook hoofdstuk 6, Politieke verscheidenheid). Volgens Inglehart is dit het geval. Volgens Van Deth zou dit echter op basis van de zogenoemde Eurobarometer-onderzoeken vooral het geval kunnen zijn geweest in een beperkte periode, die tussen 1982 en 1988 (Van Deth 1989). Dezelfde auteur concludeert op grond van de Nederlandse kiezersonderzoeken tot een gelijk blijven of lichte afname tussen 1974 en 1994 (Van Deth 1995). In een andere publicatie is weer sprake van een toename (Scarborough 1995). Het project Culturele veranderingen in Nederland bevat sinds 1993 een zogenoemde korte postmaterialismeschaal. In 1993 waren er in Nederland 23% materialisten, 62% van het gemengde type en 16% postmaterialisten. In 1996 ging het om respectievelijk 16%, 64% en 20%.⁹ Er was dus sprake van stijgend postmaterialisme. Het jaar daarop gaf een iets afwijkend beeld te zien: 21% materialisten, 63% van het gemengde type en 16% postmaterialisten. Vanzelfsprekend is het de vraag of dit alleen een fluctuatie of een meer langdurige verandering van de trend is.

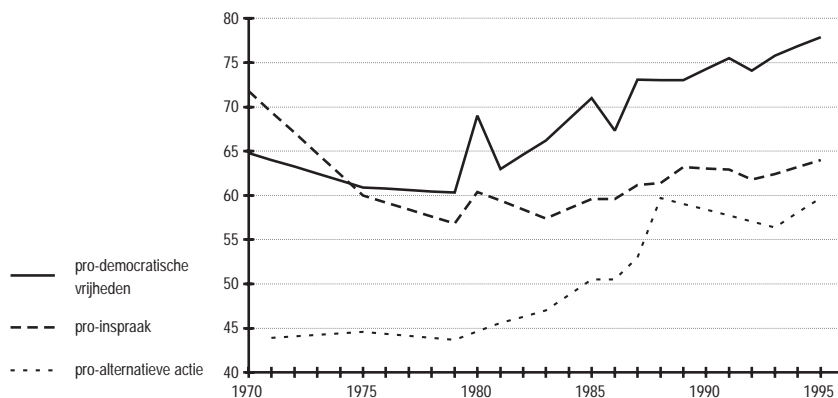
Het is moeilijk om in deze discussie tot een slotsom te geraken, omdat de verschillen in conclusies ten dele toegeschreven moeten worden aan een verschillende opzet van de onderzoeken, aan verschil in de periode die men beschouwt en aan het gebruik van enigszins uiteenlopende meetinstrumenten. Een toenemende aanhang voor deze waarde is overigens niet onwaarschijnlijk, omdat de instemming met voor het postmaterialisme belangrijke houdingen aangaande democratische vrijheden, inspraak en alternatieve acties op lange termijn steeg (zie § 5.3.2).

Aangenomen dat er in Nederland in enige mate van postmaterialisme sprake is, hoe verhouden zich dan de vrij hoge financiële ambities (§ 5.2) tot deze houding? Als het postmaterialisme belangrijk is, zou men toch een lager ambitieniveau verwacht hebben. Vanzelfsprekend sluit de aanwezigheid van zo'n 16% à 20% postmaterialisten niet uit de overige Nederlanders financieel veel verwachten. Het is echter de vraag of een veronderstelde relatie tussen postmaterialisme en opvattingen over het inkomen op meer berust dan een in sommige opzichten misleidende naamgeving (SCP 1996: 471). De gebruikte termen suggereren dat materialisten meer aan geld hechten dan postmaterialisten. De inhoud van Ingleharts vragensets heeft echter nauwelijks betrekking op het inkomen. Het gaat veel meer om ordehandhaving en deelname aan de politieke besluitvorming. Dat het financiële hier minder te betekenen heeft dan uit de letterlijke betekenis van de concepten materialisme en postmaterialisme

opgemaakt zou kunnen worden, blijkt als volgt. De materialisten gaven in 1997 evenveel blij van financiële ambities als de postmaterialisten. Van de eerste categorie was 64% van mening dat de inkomens gezien de economische situatie zouden moeten stijgen of gelijk blijven, van de tweede categorie was dat 61%. Dit verschil was niet-significant. Een hoge ambitie met betrekking tot de uitkeringen, dat wat men anderen gunt, zou wel als een kenmerk van het postmaterialisme kunnen worden gezien. Deze veronderstelling blijkt hier in enige mate op te gaan. Van de materialisten vond in 1997 60% dat de uitkeringen gezien de economische situatie zouden moeten stijgen of gelijk blijven, onder de postmaterialisten was dat aandeel hoger, namelijk 68%. Er was in dit geval wel sprake van significantie, die overigens niet in alle voorafgaande jaren werd aangetroffen.¹⁰ Het verschil tussen Ingleharts typen komt dus zeker niet tot uiting in de verlangens voor het eigen inkomen, maar wellicht wel enigermate in een gunstige houding tegenover de uitkeringen.

5.3.2 Democratische vrijheden, inspraak en instemming met alternatieve acties Democratische vrijheden, inspraak en instemming met alternatieve acties behoren tot het gedachtegoed van de jaren zestig. Het aflopen van dit getij in de meningsvorming valt af te lezen uit figuur 5.4.¹¹ Tot 1980 verloren de vrijheden en de inspraak aanhang, die voor de alternatieve acties bleef gelijk. Daarna bleken de ideeën in kwestie zich echter met ups en downs door te zetten in de publieke opinie. Dat was bij de democratische vrijheden meer het geval dan bij de inspraak. De instemming met of tolerantie voor alternatieve acties steeg het snelst (zie voor enkele bestuurlijke vernieuwingen rond democratisering hoofdstuk 7, Openbaar bestuur).

Figuur 5.4 De instemming met democratische vrijheden, inspraak en alternatieve acties, 17-70-jarigen, 1970-1995 (in gemiddelden)



Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; Verkiezingsonderzoek 1971; SCP (CV'75-'95)

5.3.3 Nivellering

Sinds 1970 is het standpunt van de bevolking inzake sociaal-economische nivellering een aantal malen veranderd. Tussen 1970 en ongeveer 1985 verliep de trend in de richting van goedkeuring voor grotere inkomensongelijkheid. De ondersteuning van verkleining van bezits- en standsverschillen nam eveneens af. Op 1985 volgden enige jaren waarin de instemming met grotere gelijkheid weer wat groeide. Tussen 1990 en 1994 brak deze tendens af, maar na 1994 steeg de adhesie voor nivellering opnieuw. Over de gehele periode beschouwd gingen de Nederlanders gedurende de jaren negentig de gelijkheid weer meer onderschrijven. In 1997 bevond de instemming zich op een vrij hoog niveau. Doordat golfbewegingen het beeld overheersten, was er bijna geen sprake van een algemene trend (tabel 5.2).

De verandering van de opvattingen vertoonde weinig of geen relatie met de ontwikkeling van de feitelijke inkomensongelijkheid. Tussen 1977 en 1983 nam de feitelijke gelijkheid in de inkomens toe, maar wilde de bevolking juist meer ongelijkheid zien. Tussen 1983 en 1995 was er sprake van een monotoon stijgende inkomensongelijkheid, terwijl de opvattingen over nivellering vrij sterk fluctueerden (SCP 1997: 54-55).

Tabel 5.2

Opvattingen over nivellering in Nederland, 17-70-jarigen, 1970-1997 (in procenten)

	1970	1975	1980	1985	1989	1991	1995	1996	1997
inkomensverschillen zijn te groot	.	66	73	57	58	50	54	57	64
inkomensverschillen zouden kleiner of veel kleiner moeten zijn	67	72	76	61	65	56	58	63	68
verschillen in bezit zouden kleiner of veel kleiner moeten zijn	56	58	55	41	44	37	36	41	47
standsverschillen zouden kleiner of veel kleiner moeten zijn	69	70	71	62	65	58	54	59	61

Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-'97)

5.3.4 De overheids- uitgaven

De instemming met de overheidsuitgaven heeft zich sinds 1970 nu eens op een hoog, dan weer op een laag niveau bevonden. Voor de periode als geheel, tot 1997, valt niet te zeggen of de adhesie is toe- of afgenomen (figuur 5.5). De ontwikkelingen verschillen al naar gelang de vragen zijn geformuleerd.

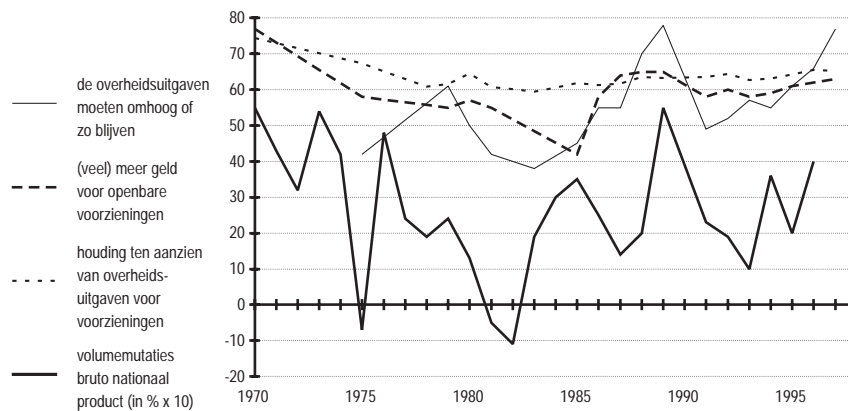
Het oordeel volgens welk de overheidsuitgaven *in het algemeen* moeten stijgen of gelijk blijven, vertoont een sterk golvend verloop.¹² De beantwoording is gevoelig voor de feitelijke ontwikkeling van de conjunctuur. Tussen 1975 en 1979 nam de economische groei met aanzienlijke fluctuaties toe, het positieve oordeel over de overheidsuitgaven steeg eveneens. Na 1979 bleek er een vrij goede overeenkomst te bestaan tussen de ontwikkelingen van de publieke opinie en die van de economie. Toenemende welvaart stimuleerde het enthousiasme voor de overheidsuitgaven onder het publiek, verminderende groei remde deze af. In 1975 vond 9% dat de uitgaven omhoog moesten, 33% wilde dat zij gelijk bleven en 58% stemde in met een daling. In 1997 golden de volgende percentages: 24 (stijgen), 53 (gelijk blijven) en 23 (dalen). Er is sinds 1975 op een zeer algemeen niveau van meningsvorming sprake van een gestegen niveau van ondersteuning, maar naar gebleken is kan daar snel verandering in komen.

Behalve naar het gewenste niveau van de uitgaven in het algemeen, is eveneens gevraagd naar de verlangens naar meer of minder gemeenschapsgeld voor openbare voorzieningen.¹³ Tussen 1970 en 1985 daalde de steun voor de uitgaven ten bate van voorzieningen. Tussen 1985 en 1991 trad er een golving op in de adhesie: tussen 1985 en 1987 steeg zij, tussen 1987 en 1989 bleef zij gelijk en tussen 1989 en 1991 daalde zij weer. Na 1991 bleef de instemming met de uitgaven gelijk of steeg zij licht. Enige afzonderlijke percentages zijn de

moeite van het noemen waard. In 1970 stemde 77% in met uitgavenverhoging, in 1985 42% en in 1997 63%. Het laatste percentage is vrij hoog te noemen. Correspondentie met de feitelijke conjunctuur is niet geheel afwezig, maar minder duidelijk dan die bij de algemeen geformuleerde vraag. Ten slotte zijn de antwoorden op afzonderlijke vragen naar met name genoemde voorzieningen *gesommeerd*.¹⁴ Het verloop van de totale score volgt dat van de mening over 'de openbare voorzieningen', maar is nogal vlak van karakter. Tussen 1970 en 1997 bleef de adhesie gelijk of nam zij iets af. Er bestond weinig verband met de conjunctuur.

Figuur 5.5

Mening over overheidsuitgaven, geld voor voorzieningen (in procenten), uitgaven voor specifieke voorzieningen (gesommeerd, in gemiddelden), 17-70-jarigen, en de volumemutatie van het bruto nationaal product, 1970-1997 (in procenten)



Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-'97); CBS (Nationale rekeningen)

De voorzieningen die in figuur 5.5 werden gesommeerd, zijn deels verouderd. Er werd bijvoorbeeld nog gevraagd naar 'leerplicht invoeren tot het achttiende jaar'. Tabel 5.3 bevat de opvattingen over voorzieningen met een meer hedendaags karakter. Betaald studieverlof, huisvesting voor jongeren en het onderwijs voor ouderen waren het populairst. Sinds 1980 blijft de steun voor deze overheids-taken over het algemeen gelijk. De steun voor aangepast onderwijs aan buitenlandse kinderen nam wat af. Het zorgverlof voor ouders die hun kinderen moeten verzorgen kreeg meer aanhang.

Tabel 5.3 Wat de overheid moet doen, 16-74-jarigen, 1980-1997 (in procenten)

	1980	1985	1991	1997
betaald verlof van werknemers voor aanvullend onderwijs	77	72	66	77
hogere huursubsidie geven	48	39	33	42
voor elke gehuwde vrouw werkgelegenheid scheppen	42	40	50	50
meer subsidie voor onderwijs aan ouderen	68	59	58	63
goede en betaalbare huisvesting voor jongeren	79	67	75	75
meer aangepast onderwijs voor kinderen van buitenlanders	66	58	52	53
meer zorgverlof voor ouders ^a	.	50	60	71

^a Het gegeven van 1985 is dat van 1986.

Bron: SCP (CV'80-'97)

5.3.5 Het milieu Volgens de gegevens van tabel 5.4 beschouwden de Nederlanders de bestrijding van de milieuvervuiling in elk geval als een taak van de overheid. De trend in deze opvatting verliep tussen 1970 en 1997 licht dalend. Het publiek zag de industrie overigens in een wat sterkere mate als actor, maar het beoordeelde de bereidheid in deze sector om iets voor het milieu te doen als veel lager dan die van de overheid (Becker et al. 1996: 48).

De bezorgdheid over de verontreiniging is tussen 1970 en 1997 iets toegenomen. De mate waarin men zich *veel* zorgen maakte bleef ongeveer gelijk: in 1970 42% en in 1997 42%. Steeds minder mensen ondervonden echter *weinig* of *geen* zorgen: 30% tegen 16%. *Matige* zorgen gingen meer voorkomen: in 1970 28% en in 1997 40%. Vooral tussen 1985 en 1991 maakte men zich zorgen over het milieu, hetgeen verklaard wordt door het incident met de kerncentrale van Tsjernobyl.

De toename van de bezorgdheid gaf *geen* aanleiding tot een roep om meer beleid. De behoefte aan milieubeleid lijkt eerder enigszins verzadigd te raken. Het idee dat er genoeg of zelfs te veel tegen de milieuvervuiling gedaan wordt, heeft aanhang gewonnen. Hier was sprake van tegenstrijdigheid in de onderzoeksresultaten.

In paragraaf 5.2.3 bleek dat het publiek vond dat het milieu in vergelijking met andere problemen een lagere plaats op de politieke agenda in zou moeten nemen. De gegevens van deze paragraaf stemmen daarmee overeen, maar laten tegelijk zien dat het milieu toch wel op de agenda blijft figureren.

Tabel 5.4 Mening over de milieuverontreiniging, 17-70-jarigen/20-64-jarigen, 1970-1997 (in procenten)

	1970	1975	1980	1985	1991	1995	1996	1997
de overheid moet de milieuverontreiniging ingrijpend bestrijden ^a	96	89	91	90	91	83	84	79
zich zorgen maken over de milieuverontreiniging ^b								
veel zorgen	42	39	46	50	57	47	41	44
matig zorgen	28	34	34	34	32	39	43	40
weinig of geen zorgen	30	27	20	15	11	14	17	16
er wordt genoeg of te veel tegen de milieuverontreiniging gedaan ^b	13	28	25	26	28	42	43	44

^a Leeftijdsgrenzen 17-70 jaar.

^b Leeftijdsgrenzen 20-64 jaar.

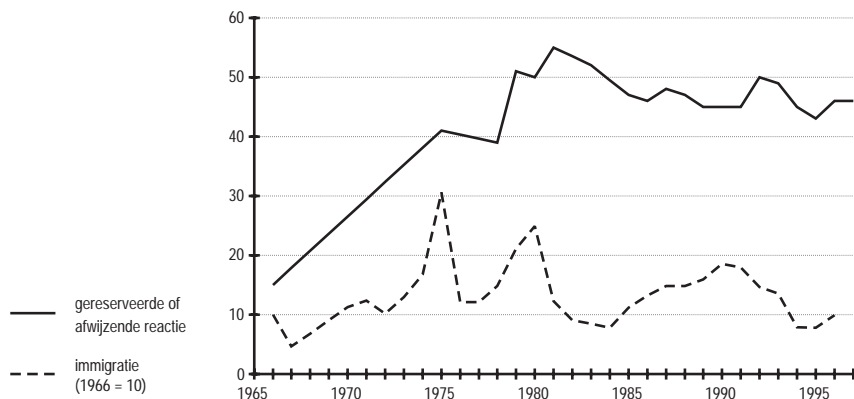
Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; onderzoek Milieuhygiëne; SCP (CV'75-'97)

5.3.6 Minderheden De veranderingen in de opvattingen over de gewenste sociale afstand tussen Nederlanders en minderheden en de neiging tot een ongelijke behandeling van de laatste categorie verliepen tussen 1966 en 1997 en tussen 1978 en 1997 niet zonder meer negatief voor de buitenlanders (figuren 5.6 en 5.7). De tegenzin jegens en het verzet tegen naaste burens van een ander ras waren in 1966 uitgesproken laag (figuur 5.6). Het ging toen om 15% voor deze twee antwoordcategorieën tezamen. Dat is geen wonder, want er hadden zich toen nog maar weinig buitenlanders in Nederland gevestigd. Toen de instroom op gang was gekomen, steeg het aandeel van de negatieve beantwoording tot 41% in 1975 en 55% in 1981. Daarna daalde het aandeel van de personen met een gereserveerde reactie licht of bleef het ongeveer gelijk; in 1997 ging het om 46%. De tegenzin bevond zich na het begin van de jaren tachtig dus toch nog op een vrij hoog niveau.

Tussen het eind van de jaren zeventig en 1997 is de neiging tot een ongelijke behandeling van minderheden op het werk echter afgenomen (figuur 5.7). In 1978 wilde 30% een promotie voor een Nederlandse werknemer reserveren, in 1997 sprak 18% dit oordeel uit. Als er in een bedrijf iemand ontslagen moest worden, vond in 1978 40% dat dit een buitenlander diende te zijn, in 1997 koesterde 17% die gedachte. De trend in een opvatting over de verdeling van woonruimte week na 1986 nogal af van die op het gebied van het werk. Dat een Nederlands gezin een leegstaande woning moest krijgen, was in 1979 de overtuiging van 37%, in 1986 van 18% en in 1997 weer van 38%. Deze ontwikkeling laat zich rijmen met het vrij hoge niveau waarop de reserve tegen burens van een ander ras zich nu bevindt. Het samenwonen blijkt een belangrijk knelpunt te zijn in de relatie tussen Nederlanders en buitenlanders: de autochtonen zijn afkerig van discriminatie, maar zij hebben de buitenlanders liever niet vlak in hun buurt. In de figuren 5.6 en 5.7 is de verandering van de meningen geconfronteerd met de jaarlijkse aantallen immigranten uit Suriname, de Nederlandse Antillen, Marokko en Turkije. (Zie voor een overzicht van de feitelijke ontwikkelingen op het terrein van de minderheden hoofdstuk 9, Naar een multi-etnische samenleving). De instroom kende pieken in 1975 (de onafhankelijkheid van Suriname), in 1980 (binnenlandse onrust in Suriname) en in 1990. De laatste fluctuatie zou groter zijn geweest als er rekening gehouden was met de asielzoekers. Hoewel er verstoringen van de regelmaat voorkomen, gold toch dat een verlaging van de instroom samenging met een voor buitenlanders positieve tendens in de opvattingen, hetgeen vooral bij het onderwerp 'ongelijke behandeling' bleek. Vergroting van de instroom ging met het omgekeerde samen. Daarbij lijkt er sprake te zijn geweest van een vertraging in de verandering van de meningen. Het publiek reageerde in een bepaald jaar op de instroom uit de onmiddellijk voorafgaande jaren (figuur 5.7). Deze conclusie werd reeds eerder getrokken (Tesser et al. 1994: 160-194).

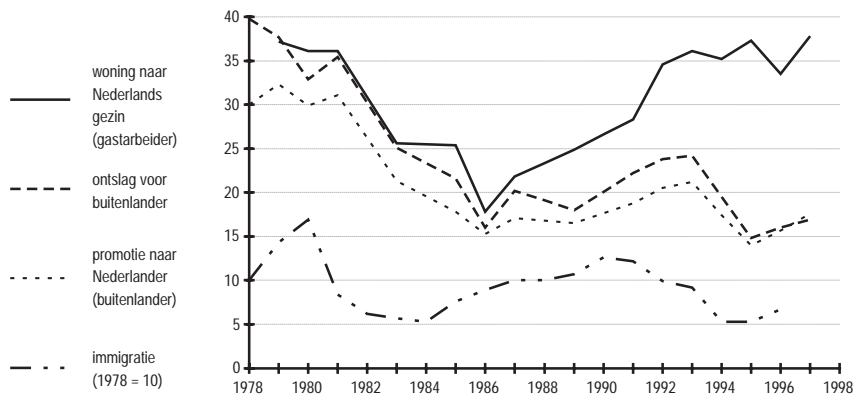
In de jaren negentig, het voorlopige eindpunt van de ontwikkelingen, waren de meningen over de buitenlanders verdeeld te noemen. Is Nederland vol? In 1997 vond 48% dat er hier te veel buitenlanders waren, maar een ongeveer even hoog percentage, namelijk 44%, wilde van veel, maar niet te veel spreken. Slechts 8% vond het aantal buitenlanders laag. Sinds 1991, toen deze vraag voor het eerst werd gesteld, waren deze meningen vrijwel niet veranderd. De meningen waren eveneens verdeeld over de bijdrage van buitenlanders aan de Nederlandse samenleving. De stelling dat buitenlanders deze op de één of andere wijze verrijkten, werd in 1997 door 47% geaccepteerd en door 31% afgewezen. 22% onthield zich van een oordeel. In 1995 was de instemming met de stelling even hoog (47%).

Figuur 5.6 De weerstand tegen mensen van een ander ras als naaste burenen, 17-70-jarigen (in procenten) en de immigratie uit een aantal landen, 1966-1997 (in indexcijfers, 1966 = 10)



Bron: onderzoek God in Nederland 1966; SCP (CV'75-'97)

Figuur 5.7 Mening over de ongelijke behandeling van buitenlanders, 16-74-jarigen (in procenten) en de immigratie uit een aantal landen, 1978-1997 (in indexcijfers, 1978 = 10)



Bron: SCP (CV'78-'97)

Verder vertoonde de beeldvorming over minderheden wisselende accenten. Er heerste een zeker pessimisme over hun aanpassing aan de Nederlandse samenleving. De gedachte dat buitenlanders aan hun eigen zeden en gewoonten zouden vasthouden, had meer aanhang dan het idee dat zij zich aan de Nederlandse samenleving zouden gaan aanpassen. Het aantal mensen dat geen keuze voor één van beide stellingen kon maken was niet opvallend hoog. Ongeveer twee derde verwachtte in 1997 dat buitenlanders vooral bij hun eigen gewoonten zouden blijven, ongeveer een derde voorzag aanpassing. Bovendien nam tussen 1986 en 1997 de overtuiging dat eigen zeden en gewoonten belangrijker zouden zijn dan aanpassing, toe van 52% tot 63% (tabel 5.5).

Tabel 5.5 De integratie van buitenlanders, 16-74-jarigen, 1986-1997 (in procenten)

	1986	1987	1997
de buitenlanders zullen hun eigen zeden en gewoonten behouden	52	56	63
de buitenlanders zullen zich aanpassen aan de Nederlandse samenleving	39	35	28
weet niet	9	9	9

Bron: SCP (CV'86-'97)

Tabel 5.6 De opvatting over het afgeven van verblijfsvergunningen aan bepaalde categorieën buitenlanders, personen van 16 jaar en ouder, 1992-1997 (in procenten)

	1993	1995	1997
gewenst beleid bij het uitgeven van een verblijfsvergunning aan een politieke vluchteling			
zeer soepel	31	38	37
enigszins soepel	44	42	42
niet zo soepel	21	17	17
niet afgeven	5	3	5
de echtgenoot of echtgenote van een legaal verblijvende buitenlander			
zeer soepel	19	29	27
enigszins soepel	37	39	40
niet zo soepel	30	21	21
niet afgeven	15	11	11
de toekomstige schoondochter van een legaal verblijvende buitenlander			
zeer soepel	10	15	14
enigszins soepel	30	36	36
niet zo soepel	40	32	34
niet afgeven	21	17	17
een economische vluchteling			
zeer soepel	5	4	4
enigszins soepel	24	27	29
niet zo soepel	47	47	43
niet afgeven	23	22	24

Bron: SCP (CV'94-'97)

Hoewel bijna de helft van de Nederlanders vond dat er te veel buitenlanders waren en nogal wat mensen van hun aanpassing geen wonderen verwachtten, nam het bezwaar tegen een soepele verstrekking van verblijfsvergunningen tussen 1993 en 1997 in kracht af (tabel 5.6). De percentages van hen die een soepele opstelling wensten voor de politieke vluchtelingen en voor het laten overkomen van een echtgenote waren zelfs vrij hoog. Humanitaire opvattingen aangaande het opnemen van vervolgd en gezinshereniging legden kennelijk gewicht in de schaal. De consensus dat de overheid economische vluchtelingen spaarzaam moest toelaten was vrij duidelijk aanwezig, maar ook in dat geval trad enige verandering in de richting van versoepeling op.

De mate waarin godsdienstige groepen in hun doen en laten vrijgelaten moeten worden, krijgt in het SCR gewoonlijk een plaats bij het onderwerp 'levensbeschouwing'. Opvattingen over religieuze vrijheid zijn eveneens van belang als de meningen over minderheden behandeld worden, doordat de islam in de vraagstelling is opgenomen. Volgens tabel 5.7 bleef de religieuze tolerantie tussen 1980 en 1991 min of meer gelijk, voor 'diverse groepen' nam zij zelfs toe. Gedurende de jaren negentig werd de tolerantie er minder op voor de groeperingen die men vanuit Nederlands gezichtspunt als 'niet-regulier' kan beschouwen. Deze afname is niet in het bijzonder tegen de islam gericht: deze godsdienst deelde immers in de achteruitgang in toegekende vrijheid die ook bij de Jehova's getuigen en de diverse 'sekten' viel waar te nemen.¹⁵ Echt geruststellend is deze ontwikkeling echter niet.

Tabel 5.7 Godsdienstige groepen moeten volledig in hun doen en laten vrijgelaten worden, 16-74-jarigen, 1981-1997 (in procenten)

	1980	1985	1991	1997
rooms-katholieken	86	87	84	84
protestanten	87	88	85	84
humanisten	78	81	77	75
islamieten	75	79	71	64
Jehova's getuigen	60	59	60	52
diverse groepen	27	38	45	31

Bron: SCP (CV'80-'97)

§ 5.4 Waarden rond de primaire leef sfeer, secularisering

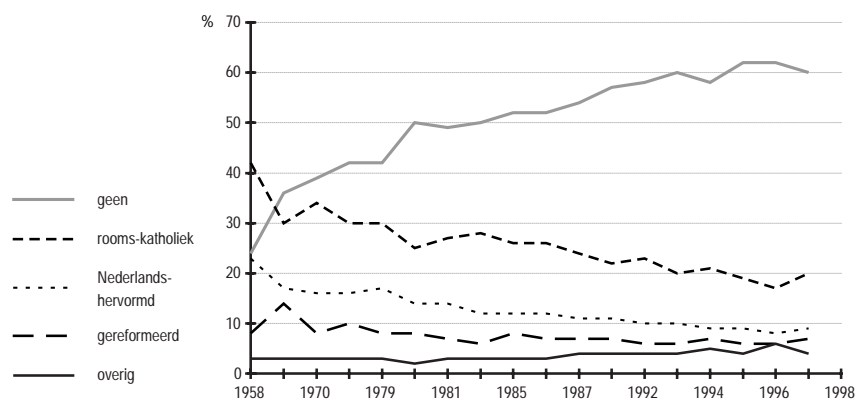
5.4.1 Een aspect van de secularisering: de buitenkerkelijkheid

Het kerklidmaatschap en de mate waarin men kerkelijk betrokken is, hebben betekenis voor de opvattingen op tal van terreinen, vooral die van het huwelijk en het gezin. Kerkleden denken traditioneler dan buitenkerkelijken over het huwelijk, de rolverdeling tussen man en vrouw, de kinderopvoeding en de vrouwenemancipatie. Binnen de categorie 'kerkleden' denken mensen met een hoge betrokkenheid weer traditioneler dan de randkerkelijken (Becker en Vink 1994: 153-155). De veronderstelling ligt voor de hand dat de bevolking minder traditioneel is gaan denken naarmate de buitenkerkelijkheid toenam. Deze relatie zal in paragraaf 5.4.2 van een enkele illustratie worden voorzien.

Figuur 5.8 toont de groei van de buitenkerkelijkheid. In de jaren negentig vertraagde de toename. Het aandeel buitenkerkelijken fluctueerde toen rond de 60%. De resultaten zijn verkregen met behulp van de zogenoemde tweetrapsvraag naar het kerklidmaatschap (Becker en Vink 1994: 46-49; Becker et al.

1997: 42-43, 57). Het CBS gebruikt de eentrapsvraag en registreert daardoor een andere verdeling van de bevolking over de kerklidmaatschappen. De tweetrapsvraag brengt mensen er eerder toe te zeggen dat zij geen kerkelijke gezindte hebben dan de eentrapsvraag. In 1996 waren er volgens het CBS bijvoorbeeld 40% en niet 60% buitenkerkelijken.¹⁶ Hoewel de niveaus van de lidmaatschappen verschillen, zijn de veranderingen die met beide benaderingen vastgesteld kunnen worden vrijwel gelijk. Volgens de gegevens die het SCP hanteerde, waren er in 1958 bijvoorbeeld 24% buitenkerkelijken en in 1997 59% (een relatieve toename van 145%). De CBS-cijfers vermeldden voor 1960 18% buitenkerkelijken en voor 1996 40% (een relatieve toename van 122%).

Figuur 5.8 Het kerklidmaatschap, 21-70-jarigen, 1958-1997 (in procenten)



Bron: onderzoek Riskante gewoonten 1958; onderzoek God in Nederland 1966; onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-'97)

5.4.2 Huwelijk en gezin Een aantal tijdreeksen getuigt ervan dat de Nederlander het huwelijk minder romantisch is gaan zien. Dat gehuwden altijd gelukkiger zijn dan ongehuwden bijvoorbeeld, ontmoette in 1965 bij 60% en in 1991 nog maar bij 14% instemming (SCP 1994: 541). Daarnaast nam de acceptatie van echtscheiding toe van 12% in 1965 tot 47% in 1997. Het laatste percentage lijkt aan de lage kant. De vraagformulering bevatte echter de clausule 'als er nog kleine kinderen thuis zijn'. Het publiek pleegt terughoudend te reageren als er in vragen een voorbehoud omtrent het welzijn van kinderen gemaakt wordt. Na 1991 bleef de acceptatie ongeveer gelijk of nam zij iets af. De afname doet vermoeden dat de normen omtrent de huwelijkstrouw in de jaren negentig minder vrijblijvend werden. De versterkte afwijzing van de stelling dat een enkel avontuurtje voor een goed huwelijk geen kwaad kan, wijst eveneens in die richting (tabel 5.8).

Eerder werd verondersteld dat volgens het publiek mensen niet met elkaar hoeven te trouwen - tekenen van een afwijzing van het ongehuwd samenwonen ontbreken - maar dat degenen die formeel in het huwelijk treden, ernst moeten maken met hun verplichtingen (SCP 1996: 500-501).¹⁷

Tabel 5.8

Een enkel avontuurtje kan voor een goed huwelijk geen kwaad, 17-70-jarigen, 1970-1997 (in procenten)

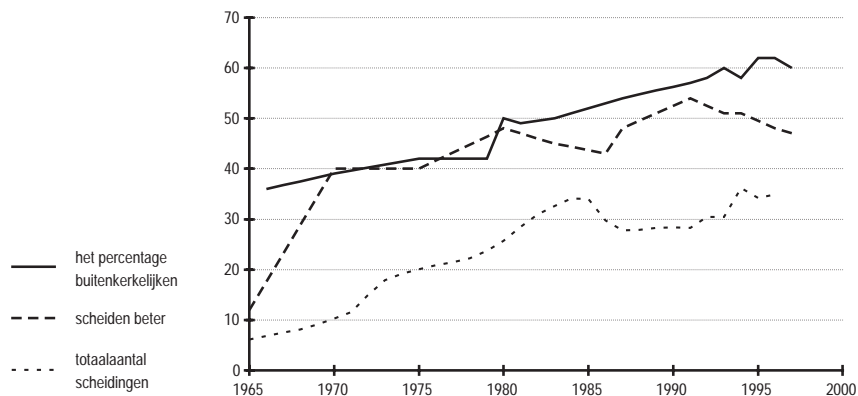
	1970	1975	1980	1991	1995	1996	1997
eigenlijk niet eens	17	24	26	23	28	27	21
helemaal niet eens	26	26	26	35	45	45	57

Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-'97)

In figuur 5.9 zijn voor de periode 1965-1997 de acceptatie van echtscheiding, het totaal aantal scheidingen in duizendtallen en het percentage buitenkerkelijken opgenomen. De ontwikkelingen van de *feitelijke* aantallen scheidingen en de buitenkerkelijkheid vertonen de sterkste gelijkenis. De acceptatie van echtscheiding ging tussen 1965 en 1970 met een schok omhoog. Waarschijnlijk heeft de opvatting in deze periode 'voorgelopen' op het feitelijk gedrag en op de ontkerkelijking. Na 1991 begint de acceptatie af te nemen, de buitenkerkelijkheid stijgt nog iets en na 1996 remt de groei van het aantal echtscheidingen af.

Figuur 5.9

De acceptatie van echtscheiding, het percentage buitenkerkelijken en het totaal aantal echtscheidingen, 16-70-jarigen, 1965-1996 (in procenten en in absolute aantallen x 1.000)



Bron: onderzoek Huwelijk en gezin 1965; onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-'97); CBS (Nederland in tijdreeksen; Statline)

De instemming met betaald werk buitenshuis door de gehuwde vrouw nam toe. In 1965 vond 2% zulk werk aan te bevelen, in 1997 36%. In 1965 onderkende 84% bezwaren, in 1997 18% (tabel 5.9). De instemming zette pas vrij laat - tussen 1985 en 1991 - in belangrijke mate door. Een overweging omtrent het mogelijke welzijn van de kinderen verlaagde de adhesie. Als kinderen naar een crèche zouden moeten om het mogelijk te maken dat hun moeder buitenshuis werkte, vond in 1997 niet 36%, maar 20% buitenshuis werken aan te bevelen. De opvattingen werden er echter ook in dit geval positiever op. Het gebruik van kinderopvang raakte geleidelijk aan meer geaccepteerd: in 1985 sprak 43% zich daar negatief over uit, in 1997 was dat percentage geslonken tot 25. De instemming met een voorkeursbehandeling van vrouwen bij het verkrijgen van werk steeg, maar was in 1997 toch nog vrij laag: 24% was ervoor en 52% betoonde zich er een tegenstander van.

Tabel 5.9 Het werken van de gehuwde vrouw, 17-70-jarigen, 1965-1997 (in procenten)

	1965	1970	1975	1980	1985	1991	1995	1996	1997
het buitenshuis werken van een gehuwde vrouw met schoolgaande kinderen is									
aan te bevelen	2	16	14	13	16	32	38	34	36
niet bezwaarlijk	15	40	44	52	54	48	46	49	45
bezwaarlijk	84	44	42	36	29	20	16	17	18
het buitenshuis werken van een gehuwde vrouw als er kinderen naar een crèche moeten is									
aan te bevelen	.	7	8	5	8	16	17	15	20
niet bezwaarlijk	.	25	28	32	40	43	44	43	46
bezwaarlijk	.	68	64	64	53	41	39	42	34
het gebruik van kinderopvang voor kleine kinderen is									
aan te bevelen	.	.	.	.	14	22	23	21	24
niet bezwaarlijk	.	.	.	.	42	43	46	46	51
bezwaarlijk	.	.	.	.	43	35	32	34	25
vanwege hun achterstand moeten vrouwen voorrang hebben bij het krijgen van een baan									
(sterk) mee eens	.	.	.	14	.	22	23	.	24
mee eens, noch oneens	.	.	.	19	.	24	32	.	24
(sterk) mee oneens	.	.	.	67	.	54	45	.	52

Bron: onderzoek Huwelijk en gezin 1965; onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV'75-'97)

De groeiende acceptatie van de werkende vrouw correspondeerde met een verandering in opvattingen omtrent de taakverdeling tussen man en vrouw in het gezin. Tabel 5.9 illustreert deze verandering op lange termijn. De verandering in de opvattingen verloopt overigens sneller dan de corresponderende veranderingen in het tijdsbudget (zie hoofdstuk 8, Emancipatie). Sinds 1970 is de aanhang voor het denkbeeld dat een vrouw geschikter is om kleine kinderen op te voeden dan een man nogal gewijzigd. Aanvankelijk onderschreef 77% in sterke of in minder sterke mate het conventionele standpunt dat dit deel van de opvoeding 'vrouwenwerk' was. In 1997 was dit aandeel meer dan gehalveerd tot 34%. Het moderne standpunt dat ook een man de opvoeding van een klein kind voor zijn rekening kon nemen, had in 1970 een aanhang van 13% en in 1997 van 47% (tabel 5.10).

Tabel 5.10 Een vrouw is geschikter voor het opvoeden van kleine kinderen dan een man, 17-70-jarigen, 1970-1997 (in procenten)

	1970	1975	1980	1985	1991	1996	1997
sterk mee eens	29	23	11	10	8	6	9
mee eens	48	43	43	36	28	26	25
mee eens, noch mee oneens	9	13	12	16	15	21	18
(sterk) mee oneens	13	20	34	40	49	47	47

Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-'97)

Op kortere termijn - tussen 1981 en 1997 - traden er veranderingen op in opvattingen over de gelijke verdeling van betaald en huishoudelijk werk, maar zij waren gering van omvang. Bij het huishoudelijk werk, waar de instemming met een gelijke verdeling iets toenam, viel er meer verandering te constateren dan bij de verdeling van het betaalde werk. Bij de herverdeling van het betaalde werk wekt het grote verschil tussen 1996 en 1997 verwondering. In 1996 was 24% het eens met een gelijke verdeling, één jaar later was dat 36% geworden (tabel 5.11). Het is de vraag of de wijze van interviewen, dat in 1997 gedeeltelijk elektronisch plaatsvond, invloed heeft gehad (zie § 5.1). Bij controle blijkt dit echter in slechts beperkte mate het geval te zijn geweest, zodat deze verandering als reëel moet worden beschouwd.¹⁸

Tabel 5.11 De verdeling van huishoudelijk en betaald werk tussen man en vrouw, 17-70-jarigen, 1981-1997 (in procenten)

	1981	1985	1991	1995	1996	1997
man en vrouw moeten het huishoudelijk werk gelijk onder elkaar verdelen						
volkomen mee eens	25	28	32	28	24	37
mee eens	36	37	40	40	45	42
mee eens, noch oneens	17	20	15	20	20	13
(volkomen) mee oneens	22	16	13	10	12	9
man en vrouw moeten het betaald werk gelijk onder elkaar verdelen						
volkomen mee eens	22	24	22	20	18	24
mee eens	35	32	39	37	35	38
mee eens, noch oneens	17	22	19	27	28	21
(volkomen) mee oneens	26	21	20	17	19	17

Bron: SCP (CV'81-'97)

De gedachten over de opvoeding in het algemeen zijn er sinds het midden van de jaren zestig vrijer op geworden, al blijven er toch grenzen gesteld aan de vrijheid die men kinderen toekent. De ontwikkeling laat zich uit een aantal trends aflezen. In 1965 vond meer dan de helft van de Nederlanders nog dat kinderen 'u' tegen hun ouders moesten zeggen, in 1997 ging het om 18% of om krap een vijfde. 48% vond dat 18-jarigen alles mochten lezen wat ze wilden, wat uiteindelijk met 86% een bijna algemeen aanvaard standpunt werd. 17% wilde het een meisje van 20 jaar toestaan om zelf uit te maken hoe laat zij 's avonds thuiskwam; in 1997 dacht 47% er zo over. Dat laatste percentage is op het oog aan de lage kant. Mogelijk spelen opvattingen over de orde in het gezinsleven een rol: 's avonds kan per slot van rekening ook 's nachts of zelfs vroeg in de ochtend zijn. De onveiligheid op straat kan eveneens een rol spelen.

Vanzelfsprekend zijn de enquêtevragen waarvan de beantwoording zojuist besproken werd, gedateerd. Sinds het begin van de jaren tachtig zijn enkele nieuwe vragen in de peilingen opgenomen. Uit de beantwoording blijkt dat de vrijheid zijn grenzen heeft (tabel 5.12). Dat is nog het minst het geval bij de besteding van geld dat een kind zelf heeft verdiend. In 1997 wilde 4% dat de ouders zouden uitmaken waar dat geld voor werd bestemd. 40% vond dat het doel van de besteding een rol moest spelen. 56% was van mening dat het kind zonder meer zijn gang kon gaan. Bij schoolkeuze en bij het afmaken van een opleiding betoonde men zich terughoudender. In 1997 mocht volgens 25% een kind na de lagere school zelf een nieuwe school kiezen, 17% stemde ermee in dat het kind zelf uitmaakte of het die opleiding afmaakte. 30% vond het goed dat een dochter van 17 jaar op zichzelf ging wonen. De mening dat een kind in zo'n geval mocht meebeslissen of 'dat het ervan afhing', overheerste. In alle drie gevallen geldt dat overwegingen omtrent het welzijn van het kind zwaarder wegen dan de toekenning van volkomen vrijheid. Het gaat daarbij hoogst waarschijnlijk om arbeidsmarkt- en beroepsperspectieven of om de wens het kind niet in zeven sloten tegelijk te laten lopen.

Tabel 5.12 Vrijheid in de opvoeding, 17-70-jarigen, 1965-1997 (in procenten)

	1965	1970	1975	1980	1985	1991	1995	1996	1997
kinderen mogen 'je' en 'jij' tegen hun ouders zeggen	31	48	46	49	47	62	.	56	.
kinderen moeten 'u' tegen de ouders zeggen	52	31	24	17	19	17	.	18	.
jongeren van 18 jaar mogen alles lezen	48	72	78	87	86	84	.	86	.
een dochter van 20 jaar bepaalt zelf hoe laat zij 's avonds thuiskomt	17	31	30	42	41	51	.	47	.
na de lagere school beslist een kind zelf over de verdere schoolkeuze ^a	.	.	.	33	30	28	25	.	29
oudere kinderen bepalen zelf de besteding van geld verdiend met een bijbaan ^a	.	.	.	52	59	65	65	.	56
een kind mag er zelf over beslissen of het een opleiding afmaakt	.	.	.	.	28	18	18	.	17
een dochter van 17 jaar mag zelfstandig gaan wonen ^a	.	.	.	.	24	31	32	.	30

^a Het gegeven van 1985 is dat van 1986.

Bron: onderzoek Huwelijk en gezin 1965; onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV'75-'97)

§ 5.5 Troonredes nader beschouwd

5.5.1 De Troonrede als document

Troonredes hebben een wervend karakter. Het zijn documenten waarin regeringen aan de bevolking in kort bestek hun bedoelingen en uitgangspunten kenbaar maken met de bedoeling steun te verwerven. Dat het stuk kort moet zijn, maar toch veel onderwerpen dient aan te snijden, roept een hoge mate van abstractie op. Principes en concrete beleidsmaatregelen worden wel genoemd, maar menigmaal moet een nadere uitwerking achterwege blijven. De lezer vindt daarom af en toe zaken niet, die hij wellicht wel had verwacht aan te treffen. Zo komen in recente Troonredes de woorden "markt" en "marktwerking" weinig voor en is er slechts met geringe frequentie van privatisering sprake. De opstellers hebben verder de neiging bepaalde issues uit de actuele discussie te vermijden. In Troonredes uit de jaren zeventig vindt men niets terug van de discussie over abortus, waarvan toch bekend was dat deze zelfs het kabinet verdeelde. Als in de jaren tachtig en negentig de criminaliteit ter sprake komt, wordt een relatie met de aanwezigheid van immigranten niet gelegd. Het taalgebruik wordt verder gekenmerkt door omzichtigheid. Er is sprake van 'herijking', waar het woord "hervorming" wellicht eveneens op zijn plaats zou zijn geweest. Deze terughoudendheid is om een aantal redenen begrijpelijk. Het staatshoofd, dat boven de partijen staat, spreekt de tekst uit. De Troonrede is het product van politieke en

ambtelijke compromissen. De noodzaak een zo breed mogelijk draagvlak te creëren is met het aanroeren van heikele punten allerminst gediend. Troonredes bevatten dus vooral algemene wenselijkheden of zij bevatten, zoals Becker en Nauta het eerder hebben geformuleerd, "gecanoniseerde maatschappelijke waarden" (Becker en Nauta 1983). Daarin ligt dan ook hun belang.

Troonredes bieden inzicht zowel in continuïteit als in verandering. Door de jaren heen komen menigmaal dezelfde thema's aan bod. Sinds 1945 treft de lezer een beschouwing aan over de wenselijkheid van een gunstige economische ontwikkeling, maar de achtereenvolgende regeringen zijn eveneens van mening dat een welvarende samenleving nog niet in het teken van het welzijn hoeft te staan. Reeds in 1959 wordt gewezen op sociaal nadelige gevolgen van snelle technische ontwikkeling. In hetzelfde jaar wijst de regering erop dat decentralisatie van het bestuur gewenst is om het democratisch gehalte van de samenleving te verhogen. Deze en andere onderwerpen lijken gedurende een lange reeks van jaren dezelfde te blijven. De problemen die ermee verbonden zijn, blijven dat tot op zekere hoogte eveneens. De visie op de problemen en de oplossingen die men voorstaat veranderen wel, maar definitief van de agenda verdwijnen doen thema's niet zo snel. Verandering blijkt over het algemeen het duidelijkst op lange termijn. Zij is niet altijd eenvoudig te beschrijven, omdat in opeenvolgende jaren hetzelfde gezegd wordt met woorden die naar de behoefte van het moment iets anders zijn gekozen. De relaties die tussen verschijnselen worden gelegd, zijn bovendien veelvormig. Nu eens zijn bijvoorbeeld eenvoudige regels noodzakelijk om het bedrijfsleven goed te laten functioneren, dan weer dient eenvoud het respect voor de rechtsstaat in het algemeen.

Een chronologische behandeling van de documenten zou zeer veel ruimte vergen en, omdat een beperkt aantal thema's voortdurend terugkeert, nogal wat dubblures bevatten. Er is daarom voor gekozen een selectie van de belangrijkste onderwerpen sinds 1970 systematisch te behandelen, enkele belangrijke jaren expliciet te noemen en hier en daar een karakteristiek citaat te geven. Waar dat nodig is om uitspraken reliëf te verlenen, zal worden teruggegrepen op de Troonredes van voor 1970.¹⁹

Het belangrijkste onderwerp, vrijwel elke Troonrede begint ermee, zou men kunnen samenvatten als de verzorgingsstaat en zijn fundering. Deze aanduiding heeft betrekking op de economie, maar dekt eveneens het algemene welzijn in de zin van een hechte sociale samenhang. De mate waarin de formele regels doorzichtig zijn, kan daarbij worden betrokken. Er wordt aan dit onderwerp in zijn totaliteit in de volgende uiteenzetting de meeste aandacht besteed.

Naast passages die over de verzorgingsstaat in het algemeen handelen, bevatten de Troonredes opmerkingen over een beperkt aantal afzonderlijke onderwerpen van sterk verschillend karakter. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld het wonen, het milieu, de gezondheidszorg, de criminaliteit en het onderwijs en de informatiemaatschappij. Wat hierover te melden valt, zal in een afzonderlijke paragraaf worden besproken (§ 5.5.3).

5.5.2 De verzorgingsstaat en zijn fundering

De economie

Vanzelfsprekend werden de prestaties van de Nederlandse economie in de periode van de wederopbouw belangrijk gevonden. In het begin van de jaren zeventig raken economische vraagstukken, behalve dat van de inflatie, wat op de achtergrond. "Alle Troonredes lijken op elkaar, behalve die van 1973", constateerde Jan Blokker en daar had hij alle reden toe, want het kabinet-Den Uyl streefde niet naar de verbetering van de economie, die immers voor zichzelf zorgde, maar kondigde aan dat zijn begroting de eerste aanzet gaf "tot de door

het kabinet gewenste structurele veranderingen in onze maatschappij" (Blokker 1981: 163). Die veranderingen behelsden een veel grotere maatschappelijke gelijkheid, ofwel de spreiding van macht, kennis en inkomen. Het kabinet wilde investeren in de gelijkheid: de uitgaven voor welzijnsvoorzieningen zouden meer dan evenredig verhoogd worden.

Na 1973 - het jaar van de eerste oliecrisis - zou er aanleiding zijn geweest om de economie een extra zwaar gewicht te geven. Dat gebeurt dan ook wel. Zo begint de Troonrede van 1975 met: "De werkloosheid is in vele landen van de Westerse wereld gestegen tot een peil dat niet meer mogelijk was geacht." Op deze impliciete verwijzing naar de massale werkloosheid van de jaren dertig volgt: "Een inzinking van tijdelijke aard gaat gepaard met verschijnselen die wijzen op een meer duurzame verstoring van het economisch evenwicht." Er moest gerekend worden op een blijvend tragere economische groei en op het voortduren van de hoge werkloosheid. In het verdere verloop van de jaren zeventig komen met steeds grotere frequentie bezorgde verwijzingen voor naar de kostenstijgingen van de sociale voorzieningen. Niettemin worden de verwijzingen naar de economie en de financiering van voorzieningen pas na de tweede oliecrisis werkelijk dringend. "Nederland komt klem te zitten", meldt de Troonrede van 1980. De economische groei is laag, in het begin van de jaren tachtig daalt het nationaal inkomen zelfs. Het rijk krijgt minder inkomsten, met als gevolg dat het financieringstekort van de overheid steeds meer oploopt. In 1983 wordt geconstateerd dat het moment nabij is waarop het rijk van elke vijf gulden die het ontvangt er één aan de rente op de staatsschuld moet uitgeven. De werkloosheid stijgt, of neemt in sommige jaren minder af dan men op grond van conjuncturele verbetering zou mogen verwachten. Tegenover dit alles staan de arrangementen van de verzorgingsstaat die een groot beslag op het budget blijven leggen. De samenstelling van de bevolking speelt hier een zekere rol. Er wordt herhaaldelijk op gewezen dat de toestroom van jongeren en gehuwde vrouwen naar de arbeidsmarkt de werkloosheid verhoogt. In 1985 wordt de vergrijzing voor het eerst genoemd als kostenverhogende factor in de zorg. De overheid reageert met de eerste sanering van zijn uitgaven, waarbij versobering van de sociale zekerheid is inbegrepen, met een oproep tot loonmatiging in het bedrijfsleven en met voornemens tot de herverdeling van werk.

Het valt op dat dit beleid, voor het eerst in 1984 als driesporenbeleid aangeduid, weliswaar in een tijdvak van economische tegenslag geboren is, maar dat de overheid er ook in perioden van voorspoed in grote lijnen aan vasthoudt. Hoogstens wordt 'loonmatiging' bij een gunstige conjunctuur, zoals in 1986, vervangen door de term 'beheerste arbeidsvoorwaardenontwikkeling'. Enkele afzonderlijke ontwikkelingen in het denken zijn verder een aparte vermelding waard. Ten eerste wordt het belang van het bedrijfsleven en vooral de industrie, die lange tijd wat in de schaduw van het welzijn stonden, hoger gewaardeerd. In 1986 schrijft de regering met het voor het welzijnsstreven kenmerkend taalgebruik dat: "De cijfers - wij kunnen nu eenmaal niet zonder - [ons niet mogen] doen vergeten dat het gaat om de mens en zijn welzijn. Daarop is het geheel van inspanningen gericht." Enkele jaren eerder, in 1983, valt echter te lezen: "Het bedrijfsleven, bestaande en nieuwe bedrijven, met allen die daarin werkzaam zijn, zullen weer het draagvlak moeten worden van groeiende werkgelegenheid en welvaart." De Troonrede van 1981 bevatte reeds een verwijzing naar dit thema, geïnspireerd door het rapport *Een nieuw industrieel elan* van de WRR. Aan het eind van de beschouwde periode, in 1996, merkt de regering op: "Voor een sterk Nederland en het behoud van onze welvaart zijn industriële activiteiten van vitaal belang." Een sobere maar efficiënte verzorgingsstaat, met goed geordende financiën en een gezond economisch fundament, is dan een blijvend ideaal geworden.

Ten tweede maakt een beperkte opvatting van de werkloosheid plaats voor het begrip 'economische inactiviteit', dat vele bevolkingscategorieën omvat. De jeugdwerkloosheid heeft voortdurend een belangrijk voorwerp van aandacht gevormd, en in het begin van de jaren tachtig lijkt het er zelfs op dat het probleem van de algemene werkloosheid tot jeugdwerkloosheid wordt versmald. Daarna gaat de aandacht weer wat meer uit naar de langdurig werklozen. Aan het begin van de jaren negentig is er echter een verbreding van het blikveld merkbaar en gaat men meer denken in termen van economische inactiviteit in het algemeen. In 1989 wordt bezorgdheid over het grote aantal arbeidsongeschikten uitgesproken. In 1990 constateert de regering dat er over het algemeen te veel mensen afhankelijk zijn van een uitkering. In 1991 heet het dat de verhouding tussen het aantal werkenden en hen die een uitkering ontvangen 'uit het lood is [geraakt]'. Ondertussen maakt het streven naar herverdeling van de arbeid plaats voor beleidsvoornemens die beogen niet alleen werklozen, arbeidsongeschikten of langdurig zieken, maar ook gehuwde vrouwen te activeren tot arbeidsdeelname. In 1993 leest men: "Kernpunt is steeds weer dat het beter is mensen te activeren tot werk dan hun tekort aan inkomen aan te vullen; juist om de voorzieningen in stand te houden voor hen die erop aangewezen zijn." De overheid wil dus het liefste economisch zelfstandige burgers zien. Met het oog op cohesie en integratie - waarover straks meer zal worden gezegd - is er recentelijk een enkele nuancering in dit verlangen opgetreden. Hoewel 'meer mensen aan de slag' het devies blijft, blijkt in 1996 een zekere waardering voor de sociaal-culturele activiteiten van economisch inactieven. "Sociale integratie dient ook burgers te omvatten die niet in staat zijn deel uit te maken van het arbeidsproces. Activiteiten in groepsverband, zoals kunstuitingen en sportbeoefening kunnen - naast de intrinsieke waarde die zij hebben voor de individuele mens - een belangrijke bijdrage leveren aan de sociale integratie." Ten derde geeft de overheid er nergens blijk van dat zij de doelstellingen van de verzorgingsstaat ingrijpend wil beperken. Zij wil wel zorgvuldig nagaan of ieder werkelijk recht heeft op hetgeen hij krijgt en zij wil door tal van ingrepen bevorderen dat er met minder middelen meer wordt gedaan en er beter werk wordt geleverd.

*Welzijn en sociale
samenhang*

De zorg om het materiële heeft zijn pendant in het streven naar welzijn. Aanvankelijk gaat het om de bestrijding van normloosheid, verwildering en ontwrichting, die als de nasleep van de Tweede Wereldoorlog worden gezien. Dit thema komt in 1945 en in 1946 aan de orde. In 1959 wordt de negatieve invloed die welvaart op normen en waarden zou hebben aan de orde gesteld: "Waakzaamheid is geboden, opdat de toeneming van de materiële welvaart de in de hedendaagse maatschappij dreigende verzakelijking niet versterke. Veeleer behoort zij dienstbaar te zijn aan de geestelijke verheffing van ons volk." Daarna wijzen de opstellers op maatschappelijk werk, kennisname van het Nederlands cultuurbezit, zinvolle vrijetijdsbesteding en een verantwoorde vorming van de jeugd. Het hele complex van denken past goed bij de preoccupatie met de zeden, zoals die uit de Troonredes van de jaren veertig en vijftig blijkt. De regeringen onderkennen het gevaar van een bevolking die, omringd door welvaart, om het huiselijk uit te drukken 'voor het vaderland wegleeft'. Het denkbeeld dat het individu zich in de moderne samenleving nooit helemaal geborgen kan weten, gaat daarna een belangrijke rol spelen. Zo wordt in 1973 gezegd: "Onze voorspoed kan niet verhullen dat in onze maatschappij gevoelens van verontrusting, bedreiging en vervreemding toenemen." Tussen 1968 en 1974 komt democratisering naar voren als het middel bij uitstek om de band tussen de individuen en de instituties te versterken. Het staat nergens zo geformuleerd, maar de geest van die periode in aanmerking genomen, is het aan-

nemelijk dat met medezeggenschap vervreemding moest worden bestreden. Democratisering komt in 1968 aan de orde als het gaat om medezeggenschap in het onderwijs en in 1969 bij de uitbreiding van medezeggenschap van werknemers. De Troonrede van 1970 stelt vast dat uit verandering van de normen in de samenleving het verlangen spreekt naar vrijheid en democratische beïnvloeding van het bestuur. In 1973 en in 1974 worden inspraak en democratisering aanvaard als grondslagen voor het beleid in het algemeen en voor het welzijnsbeleid in het bijzonder. Deze sterke impuls ebt echter weg. Eerder geformuleerde ideeën over de sociale samenhang keren in een enigszins gewijzigde vorm terug. Zo'n tien jaar na de democratiseringsgolf, in 1983, wordt nog steeds gesproken over het gevoel van onzekerheid, een gebrek aan geborgenheid en een gevoel van stuurloosheid. Deze gevoelens zijn niet alleen te wijten aan de economische teruggang. Wat is dan wel hun oorzaak? Dat zegt de regering eigenlijk niet, maar de remedie kent zij wel. Uit de tekst valt af te leiden dat de sociale cohesie - deze term werd toen overigens nog niet gebruikt - versterkt zou moeten worden. Het gaat om: " (...) het weefsel van de samenleving, van gezin tot wijk, van eigen vereniging tot rijk geschakeerde media, waarmee men zich verwant kan weten, waar men zich thuis voelt." De overheid gaat ervan uit dat zij het sociale weefsel niet alleen of wellicht zelfs helemaal niet van bovenaf kan versterken. Krachten die in het volk leven zijn daartoe noodzakelijk, want "de kwaliteit van de samenleving moet worden bepaald door de instelling en de inspanning van de burger" (1983). De democratisering die men aan de bevolking brengt, heeft plaatsgemaakt voor een dringend beroep op zelfwerkzaamheid. Het idee dat men als de 'participatiegedachte' zou kunnen omschrijven, komt in een reeks van Troonredes tot wasdom. Het vrijwilligerswerk speelt een belangrijke rol, al komt die wat later naar voren dan men verwachten zou. In 1992 is er sprake van, in 1997 wordt vastgesteld dat vrijwilligerswerk de cohesie in de samenleving versterkt.

De overheid beschouwt de zorg voor de zwakken bijna traditioneel als een belangrijke opdracht. Er doen zich echter enige wijzigingen voor in de wijze van benadering. De bestrijding van achterstanden was zeker in de Troonredes uit de jaren zestig en zeventig een hoofdpunt. Bevolkingscategorieën dienen verheven te worden, ongelijkheid moet worden bestreden. Gedurende de jaren tachtig blijft het thema aanwezig, maar ideële bevolgenheid maakt plaats voor constatering over percentages bij de ontwikkeling van het minimumloon en de prijscompensatie. In de tweede helft van de jaren negentig keert een meer principiële toonzetting terug. De regering verklaart in 1993 "een schild voor de zwakken" te willen zijn. Volgens de tekst van 1996 moet participatie bevorderd worden door sociale uitsluiting tegen te gaan, dat wil zeggen armoede, werkloosheid en discriminatie dienen ook uit dit oogpunt te worden bestreden.

De regels In 1980 geeft de regering blijk van ontevredenheid over de mate waarin burgers en bedrijfsleven langs democratische weg totstandgekomen regels respecteren. Aanvankelijk wordt de oorzaak van dit euvel bij de regels zelf gezocht: het zijn er te veel en zij zijn te ingewikkeld. In de Troonrede van 1983 staat het volgende te lezen: "Burgers en bedrijven hebben recht op een overheid die sober is in haar regelgeving, strikt waar het moet, maar niet alomvattend en bureaucratisch." De overheid steekt echter niet alleen de hand in eigen boezem, want volgens de Troonrede van 1990 heeft "de ontwikkeling van onze samenleving (...) op het terrein van de rechtshandhaving tot een paradoxale situatie geleid. Terwijl aan de ene kant voor steeds meer aspecten van het maatschappelijk leven om regels wordt gevraagd, blijkt aan de andere kant dat de samenleving zich steeds minder aan regels wenst te houden."

Het thema van de vereenvoudigde regelgeving raakt verbonden met dat van de decentralisatie. Dit streven is niet nieuw. In 1959 bestond er al bezorgdheid over de gevaren van centralisatie als gevolg van de sterke ontwikkeling van de volkshuishouding en achtte men decentralisatie geboden om het democratisch gehalte van de samenleving te verhogen. Die zorg om democratie, of anders gezegd om de mate waarin de burger bij de gang van zaken in de samenleving betrokken is, gaat een rol spelen bij het streven naar sociale en bestuurlijke vernieuwing. In 1990 wordt erover opgemerkt dat de verantwoordelijkheden van overheden, maatschappelijke organisaties en burgers zo met elkaar verbonden moeten worden dat de sociale politiek betere resultaten oplevert: "Te veel burgers staan aan de kant en er is te veel verspilling van menselijk talent." Vanzelfsprekend bestaat hier een relatie met het thema van de sociale cohesie. Overwegingen van bezuiniging doen zich echter eveneens gelden. In de Troonrede van 1991 wordt aangekondigd dat de overheid zich ter wille van meer efficiëntie zal beperken tot de uitvoering van kerntaken. Zij zal een aanpak van 'gericht-minder-uitgeven' blijven volgen. "Zowel om principiële redenen - de politiek dichter bij de burger - als om praktische redenen - het moet doelmatiger - wil de regering tal van taken decentraliseren" aldus wordt dit voornemen op twee manieren gemotiveerd.

5.5.3 Bijzondere onderwerpen Gedurende de gehele periode sinds 1970 zijn de volkshuisvesting en het milieu belangrijke waarden. Bij de huisvesting verschuift de aandacht van de nieuwbouw naar de stadsvernieuwing. Rond het jaar 1990 dient de problematiek van de grote steden zich aan. De steden bieden weliswaar hoogwaardige werkgelegenheid en zijn "gevarieerde centra van kunst en cultuur", maar zij kampen ook met de problemen van werkloosheid en criminaliteit (1994). Als remedie worden nieuwe bestuurlijke voorzieningen genoemd. Het milieu figureert eveneens met regelmaat in de documenten. Op den duur wordt de toonzetting van de desbetreffende passages wat meer optimistisch. Volgens de Troonrede van 1988 is Nederland schoner geworden. In 1997 wordt vermeld dat volgens recent onderzoek de druk op het milieu, ondanks de groeiende economie, op vele terreinen daalt.

In 1975 is er voor het eerst sprake van dat de kosten van de gezondheidszorg onbeheersbaar zijn. Sindsdien streeft de overheid naar kostenbeperking met behoud van kwaliteit. De herijking van de gezondheidszorg komt aan de orde in 1984 en in 1989. In 1991 wordt gepleit voor een pakket van basisvoorzieningen. Herijking en basisvoorzieningen mogen echter niet te veel beperkingen opleveren, want in 1992 signaleert de Troonrede "een brede overeenstemming over een goede gezondheidszorg die voor iedereen toegankelijk blijft." Ondanks voornemens omtrent doelmatigheid en soberheid valt in 1996 te lezen dat in de volksgezondheid de spanning tussen de nog immer toenemende vraag naar zorg en de noodzaak tot kostenbeheersing onverminderd voelbaar blijft. In 1997 volgt dan ietwat vergoelijkend: "uitgaven voor de (gezondheids)zorg zijn niet alleen kosten; zij hebben ook een grote maatschappelijke en economische waarde."

In de loop van de jaren tachtig neemt de aandacht voor de criminaliteit toe. De bestrijding wordt tot een regelmatig terugkerend punt van aandacht. Volgens de Troonredes van 1984 en 1986 moet de criminaliteit bestreden worden om het vertrouwen in de rechtsstaat te handhaven. Gevoelens van onbehagen en onveiligheid bij de burgers brengen dat vertrouwen schade toe (1992). Politie en openbaar ministerie moeten over de noodzakelijke middelen beschikken en zij moeten goed functioneren. De Troonrede van 1991 stelt de agressieve crimina-

liteit aan de orde; in 1974 was daar overigens ook al over gesproken. De redes van 1992 en 1995 vermelden de georganiseerde criminaliteit. In 1994 krijgt de jeugdcriminaliteit een afzonderlijke vermelding. Preventie is belangrijk: "De regering acht het van grote waarde dat de problemen van jongeren thuis, op school en op straat in samenhang worden onderkend" (1996). Preventie is echter niet het enige paard waar de overheid op wedt. In hetzelfde jaar spreekt zij namelijk eveneens over meer en sobere cellen, ook voor jeugdcriminelen. In het algemeen wordt uitbreiding van het aantal taak- en werkstraffen aangekondigd.

Er is bijna geen Troonrede uitgesproken, of het belang van goed onderwijs wordt erin benadrukt. Het onderwijs lijkt over het algemeen het middel te zijn om de bevolking vertrouwd te maken met nieuwe technische ontwikkelingen. Die vertrouwdheid heeft op zichzelf beschouwd een positieve betekenis en dient bovendien de economische vernieuwing. Nederland moet blijven in de stroom der ontwikkelingen: "Wil ons land zijn welvaart op peil kunnen houden, dan zullen wij moeten investeren in een hoog opleidingsniveau met daaraan gekoppeld een sterk onderzoeksbestel" (1989). De aandacht gaat verder vooral uit naar de betekenis van informatie. De Troonredes van 1980, 1983 en 1984 voorzien de komst van de informatiemaatschappij, waarop het onderwijs de mensen moet voorbereiden. In het begin van de jaren negentig doet het begrip 'elektronische snelweg' zijn intrede.

De techniek heeft echter zijn schaduwzijden. Deze krijgen betrekkelijk laat in de beschouwde periode aandacht. Over vraagstukken van medische ethiek heet het in 1990: "In de gezondheidszorg is steeds meer mogelijk. Daardoor dringt de vraag zich op of alles wat kan, ook moet en mag."

Hoewel de maatschappelijke discussie intens is geweest, krijgt de privacy weinig aandacht in de Troonredes. In 1966 en 1973 wordt er aangedrongen op de bescherming van de privacy. De regering laat zich er in 1988 echter omzichtig over uit. Zij constateert dat het toenemende aantal geautomatiseerde persoonsregistraties menigeen met onzekerheid en onrust vervult. Zij kondigt wetgeving aan, maar zij besluit met: "Van de overheid mag worden geëist dat zij de persoonlijke levenssfeer van de burger zo veel mogelijk ontziet, maar ook moet van haar worden verlangd dat zij van de moderne informatietechnologie een passend gebruik maakt bij de bescherming van de samenleving en bij de bestrijding van misdaad, misbruik of ontduiking."

In de visie op de minderheden hebben zich in hoofdzaak twee ontwikkelingen voorgedaan. Het beleden respect voor de culturele eigenheid van de buitenlanders maakt plaats voor nadruk op hun aanpassing en inburgering. Daarnaast wordt de beperking van de toestroom een belangrijk thema. De afwijzing van discriminatie is blijvend aanwezig.

Aanduidingen kunnen veelzeggend zijn. In het begin van de jaren tachtig is er nog sprake van 'culturele' minderheden of van 'personen van andere taal en cultuur'. De aanbeveling dat deze groepen de eigen cultuur ook in Nederland moeten kunnen beleven en dat hun kinderen onderwijs in de eigen taal moeten kunnen krijgen, gaat met deze aanduidingen samen. Dit ideaal raakt in onbruik. De aandacht verschuift aanvankelijk in enige mate naar de toestroom van de minderheden, waarbij de gezinshereniging enige malen wordt genoemd. Zeker sinds 1990 geeft de toestroom van asielzoekers aanleiding tot het streven de toegang tot Nederland alleen open te stellen voor degenen die daar werkelijk recht op kunnen laten gelden.

In 1993 vermeldt de Troonrede: "Is men echter tot ons land toegelaten, dan moet het komen tot spoedige inburgering. Daarom zullen nieuwkomers opge-

vangen worden en wegwijs gemaakt, waardoor zij snel op eigen benen kunnen staan. Het gaat om elementaire vaardigheden: het leren van Nederlands en van de in onze samenleving geldende regels, waarden en normen."

In 1974 is er expliciet sprake van dat een gelijkwaardige positie van de vrouw op alle terreinen van de samenleving verwezenlijkt moet worden. Daarna keert deze doelstelling regelmatig terug. Aan het eind van de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig wordt als eis gesteld dat burgers - ook de vrouwen - economisch zelfstandig moeten zijn. In het verlengde van dit verlangen ligt aandacht voor de arbeidsparticipatie van vrouwen - ook als zij vanwege een lage opleiding moeilijk werk kunnen vinden - en voor de herverdeling van huishoudelijke taken tussen de geslachten. De Troonrede van 1996 constateert dat "hoewel steeds meer vrouwen een betaalde baan hebben, arbeid en zorgtaken nog onevenredig verdeeld blijken te zijn."

Elke Troonrede bevat een internationale paragraaf. Hoewel Nederland volgens de uitspraak van een bekende minister van Buitenlandse Zaken nu eenmaal veel buitenland heeft, spitsen deze paragrafen zich op slechts enkele onderwerpen toe. De relatie met Suriname en de Antillen keert regelmatig terug, de ontwikkelingshulp eveneens. Hetzelfde geldt voor het verenigd Europa, waarvan de opeenvolgende regeringen zich een warm voorstander tonen. Kenmerkend is een passage uit 1993:

"Er is geen alternatief. In Europa ligt onze toekomst, en ons Europa zal op zijn beurt moeten samenwerken met andere continenten."

De verandering in de Oost-Westverhouding werkt vooral door in de uitspraken over de defensie. Sinds het eind van de jaren tachtig komt de herstructurering van de krijgsmacht voortdurend aan de orde. "Bij een andere wereld hoort een andere defensie", wordt er in 1992 gezegd.

5.5.4 Enige hoofdlijnen uit de Troonredes samengevat

Ondanks alle debatten over financiering en bezuiniging wordt de waarde van de verzorgingsstaat consequent onderschreven. Het gaat daarbij om de erkenning van 'basisbehoeften', waarin vooral de overheid door haar ingrijpen moet voorzien. De leefomgeving - dat wil zeggen het wonen en het milieu -, de gezondheidszorg, het onderwijs, en de vrijwaring van criminaliteit of de veiligheid keren in vrijwel elke Troonrede terug.

Het geestelijk welbevinden of in brede zin de *mental health* van de bevolking vormt een afzonderlijk onderwerp. In vrijwel elke Troonrede wordt de vraag of de mens zich in een moderne samenleving echt geborgen kan weten, in voorzichtigte termen negatief beantwoord. In het denken van de Nederlandse overheid lijkt voortdurend de gedachte een rol te spelen dat er ooit een traditionele samenleving met vooral persoonlijke, zelfs affectieve relaties heeft bestaan, waarin de mens gelukkig was. Als het individu niet de speelbal is van steeds dringender verlangens naar behoeftebevrediging, is het wel het slachtoffer van verzakelijking of lijdt het onder een gebrek aan sociale cohesie.

In de ondersteuning van de verzorgingsstaat doen zich niettemin veranderingen voor. De minst duidelijke wijziging doet zich voor bij de gelijkheid. Weliswaar wordt zij nergens afgewezen, maar in het midden van de jaren zeventig was zij korte tijd het voornaamste doel van het beleid, om daarna bijna niet meer te worden genoemd. In het midden van de jaren negentig keert het ideaal in verzwakte vorm terug als het gaat om de bestrijding van de sociale uitsluiting. Een veel duidelijker trend is die naar verzakelijking van de visie op het beleid. Het inzicht dat de overheid niet almachtig is, won de afgelopen 25 jaar veld. Voor de eisen die de verzorgingsstaat stelt, moet ook betaald kunnen worden, en dat zeker niet met een steeds groter financieringsstekort. De belangstelling

voor het individu en zijn noden mag de zorg voor het economisch fundament van de samenleving niet overwoekeren. De regels moeten zo begrijpelijk en eenvoudig zijn dat ze ook gehandhaafd kunnen worden.

Verzakelijking valt eveneens te constateren in de houding jegens enkele categorieën. Bij uitkeringstrekkers wordt de vraag gesteld naar oneigenlijk gebruik: hebben zij inderdaad recht op hetgeen hun wordt uitgekeerd? De verandering van houding jegens minderheden spreekt in nog sterkere mate voor zich. De zorg voor de kennis van hun eigen taal en voor de beleving van hun eigen cultuur maakt plaats voor het inburgeringscontract en voor controle op de rechtmatigheid van hun aanwezigheid.

Naast de verzorgingsstaat valt er een tweede complex van gedachten te onderscheiden, dat betrekking heeft op de activering van de burger. De Nederlandse overheid (waarschijnlijk geldt dit voor elke moderne overheid) vindt altijd wel dat de bevolking iets moet doen. In enkele Troonredes van voor 1970 werd gevraagd om zelfwerkzaamheid ten bate van geestelijke verheffing. Na 1970 lijkt de roep om inspanning van de bevolking intensiever te worden. Dit was wellicht nog het minst het geval bij de democratisering die het kabinet-Den Uyl voorstond. Democratisering vraagt weliswaar om zelfwerkzaamheid, maar de regering leek zich toch vooral te richten op de schepping van het geëigende wettelijke kader. Aldus was de democratie vooral iets dat men aan de bevolking bracht. In de jaren daarna komt de participatiegedachte op. Aanvankelijk uit zich die bij de economische niet-activiteit. De aandacht gaat eerst vooral uit naar de werklozen en verbreedt zich dan tot meer categorieën van economisch niet-actieven, of zij nu een uitkering hebben of niet. Waar doenlijk moeten zij tot arbeid geprikkeld worden. De overheid wil eigenlijk alleen nog maar economisch zelfstandige burgers zien.

Daarnaast gaat voor elke burger gelden dat hij niet alleen de wet moet eerbiedigen, belasting moet betalen en inspraak uit moet oefenen, maar dat hij zich door het vervullen van gemeenschapstaken voor de samenleving moet inzetten. Hierdoor wordt tevens de cohesie versterkt en de vervreemding bestreden.

De visie op internationale ontwikkelingen blijft door de jaren heen gelijk. Nederland is en blijft een voorstander van internationale samenwerking in het algemeen en van het verenigd Europa in het bijzonder. De regering betuigt telkenmale haar bereidheid om hier actief aan bij te dragen. Dezelfde instelling bestaat ten aanzien van de ontwikkelingshulp en in latere jaren ten aanzien van deelname aan militaire vredesmissies. Deze actieve instelling ontbreekt als het gaat om internationale ontwikkelingen die zich buiten het terrein van de politiek voordoen. De groei van een informatiemaatschappij die meermalen wordt genoemd, overkomt Nederland zonder dat er veel aan de ontwikkeling te sturen valt. Hoogstens kan men er door het onderwijs aan te passen in meegaan.

§ 5.6 Slotbeschouwing In de jaren negentig waren de eigen gezondheid en het gezin, veiligheid en economische zekerheid en de vrijheid van meningsuiting centrale waarden voor de Nederlanders. Dit suggereert dat zij zich geborgen wilden weten in hun maatschappij. Dat de waarde van 'een meer persoonlijke samenleving' vrij hoog werd geplaatst tussen de andere immateriële prioriteiten van de politiek, wees eveneens in die richting. Het besef van geborgenheid was echter niet in alle opzichten aanwezig. De mensen vonden weliswaar dat Nederland en hun gezin welvarend waren, zij betoonden zich verder tevreden met een aantal aspecten van hun leven, maar werden er sinds 1975 eveneens bezorgder op. Bovendien koesterden zij financiële ambities die nooit geheel vervuld leken te raken, hoe goed het ook ging met de economie.

Overheid en bevolking redeneren waarschijnlijk in verschillende termen. Het verlangen naar geborgenheid en het gevoel dat deze verstoord raakt, hebben echter een raakvlak met de nadruk die de overheid telkenmale heeft gelegd op de bestrijding van anomie en vervreemding en op de bevordering van sociale cohesie. Het verlangen naar de verbetering van het eigen inkomen vindt zijn pendant in het overheidsstreven naar een goed functionerende en groeiende economie. De bevolking en haar regering lijken beide te streven naar de verwezenlijking van zowel materiële als immateriële waarden, hoewel sommige theorieën over de verzadiging van materiële behoeften - de opvatting over het postmaterialisme is daar één van - een meer pregnante keuze voor het immateriële veronderstellen.

Als de postmaterialistische waardeoriëntatie wordt opgevat als het verlangen naar deelname aan de politieke besluitvorming, is het mogelijk dat deze veld won. Meningsverschillen tussen onderzoekers blijven hier bestaan.

Tot dusver zijn er enige conclusies omtrent centrale waardeoriëntaties weergegeven. Over veranderingen in de afgelopen decennia valt er op grond van sommige trends verder weinig te zeggen. In deze gevallen was verandering aanwezig, soms in sterke mate, maar stijgingen en dalingen hieven elkaar op, zodat er uiteindelijk weinig of geen richting in de ontwikkelingen te ontwaren viel. Dit was het geval met het optimisme en pessimisme over de economie, die toef of afnamen met de schommelingen van de feitelijke conjunctuur. Conjuncturele fluctuaties leken eveneens van enige invloed op het oordeel over de uitgaven van de overheid. Ook hier fluctueerden de meningen, hetgeen betekende dat de adhesie steeds weer naar ongeveer hetzelfde niveau steeg of daalde. Het deel van het draagvlak voor de verzorgingsstaat dat in de publieke opinie moet worden gesitueerd, raakte soms versterkt en soms verzwakt, maar bleef op de lange duur ongeveer gelijk. Hetzelfde gold voor het streven naar economische nivellering, waarbij economische voor- en tegenspoed en het verloop van de feitelijke inkomensongelijkheid overigens van ondergeschikt belang waren. Ondanks het streven de kosten van de verzorgingsstaat in de hand te houden en het beroep op zijn voorzieningen op redelijke wijze te beperken, heeft de overheid ervan afgezien het fundament van de verzorgingsstaat ter discussie te stellen. Opnieuw is hier een raakvlak met de publieke opinie aanwijsbaar. Er valt dan nog op te wijzen dat de voor de sociale zekerheid vrij gunstige ontwikkeling van de meningen aansluit bij het idee van de overheid als 'schild voor de zwakken'. Uiteindelijk heeft noch de overheid, noch de bevolking het denkbeeld van een vrij grote economische gelijkheid van de hand gewezen. Het idee dat participatie van de burgers samengaat met een goed functionerende verzorgingsstaat heeft wat het vrijwilligerswerk betreft een voedingsbodemp in de samenleving. De deelname aan dit werk is in Nederland vergeleken met andere landen aan de hoge kant (SCP 1996: 539).

Op het terrein van de verzorgingsstaat viel bij de gezondheidszorg een zekere spanning op. De overheid wilde de groei ervan beheersen, maar slaagde daarin telkenmale niet. Naast de verlangens van de bevolking bepalen vanzelfsprekend nog andere factoren de groei van zo'n sector. Het is echter niet overdreven te zeggen dat althans een deel van het beheersingsprobleem voortkwam uit de grote gehechtheid van de Nederlanders aan een goede gezondheid.

In een serie van andere trends viel op lange termijn wel een richting te onderkennen. Dit was in enige mate het geval bij de opvattingen over het milieu, al was de informatie hier tot op zekere hoogte tegenstrijdig. De bezorgdheid over de milieuvuiling nam tussen 1970 en 1997 namelijk enigszins toe, maar het

idee dat er genoeg tegen de milieuproblemen werd gedaan, kreeg eveneens meer aanhang. Het milieu was als wenselijk doeleinde van de politiek in 1997 niet onbelangrijk, maar zijn plaats op de agenda was enkele jaren eerder hoger geweest. In hun totaliteit droegen deze uitkomsten bij aan het beeld van een enigszins verflauwende belangstelling voor het milieu. In de Troonredes was deze houding terug te vinden. Uit het feit dat het probleem steeds weer een vermelding krijgt, spreekt belangstelling. Tegelijkertijd werd de toonzetting van de paragrafen, zoals vermeld, in de loop der jaren optimistischer.

De democratisering zette zich uiteindelijk voort. Democratische vrijheden of grondrechten en inspraak stonden in 1970 hoog genoteerd. Tot 1980 zakte de adhesie echter terug. In dezelfde periode bleef de instemming met alternatieve politieke acties op een betrekkelijk laag niveau ongewijzigd. Tussen 1980 en 1997 nam de aanhang voor alle drie de houdingen weer toe. Zaken die in een bepaalde periode - in dit geval de jaren zestig - uitgesproken populair zijn, kunnen in de daaropvolgende jaren aan aantrekkingskracht verliezen. De instemming kan zich echter in een later tijdvak verder ontwikkelen, ook al verschilt de desbetreffende periode in karakter zeer sterk van die waarin de ideeën tot ontwikkeling kwamen.

Consequente verandering viel verder aan te treffen op het terrein van de 'liberalisering'. Onder deze aanduiding gaat de verandering schuil in opvattingen over het huwelijk, de rolverdeling tussen man en vrouw en de opvoeding. De secularisering heeft deze ontwikkeling hoogst waarschijnlijk gestimuleerd. Afgemeten aan de groei van de buitenkerkelijkheid raakte Nederland sinds het eind van de jaren zestig geseculariseerd. Deze ontwikkeling verliep in de jaren negentig vertraagd.

In de Troonredes was weinig over de liberalisering terug te vinden of het moest de vermelding van de vrouwenemancipatie zijn, een ideaal waarvan de bevolking niet afkerig is.

Het huwelijk werd 'ontromantiseerd'. De acceptatie van echtscheiding nam toe. Vooral het feitelijk gedrag, het aantal echtscheidingen, en de groei van de buitenkerkelijkheid correspondeerden met elkaar. Sinds het midden van de jaren tachtig viel er overigens een tegengestelde tendens te constateren in een deel van de liberaliseringstrend: na 1991 daalde de tolerantie tegenover echtscheiding en buitenechtelijke avontuurtjes raakten meer afgewezen. Het standpunt begon zich af te tekenen dat mensen als zij tot het huwelijk besluiten, de trouw aan elkaar serieus moeten opvatten.

De opvattingen over de rolverdeling tussen de geslachten werden na 1970 veel minder traditioneel. Het buitenshuis werken van de gehuwde vrouw raakte meer geaccepteerd. De specifieke opvattingen over de verdeling van het betaald en het huishoudelijk werk over partners lieten een voorkeur voor grotere gelijkheid zien, maar veranderden sinds 1980 langzaam.

Liberalisering van de opvattingen over de opvoeding kwam vooral tot uiting in het afscheid van conventionele opvattingen en verplichtingen, zoals het 'u'-zeggen tegen de ouders en de bescherming van 18-jarigen tegen mogelijk schadelijke lectuur. Toen het erom ging kinderen op een betrekkelijk vroege leeftijd volledige zeggenschap te geven over hun opleiding of over het zelfstandig wonen, bleek de liberalisering echter grenzen te hebben.

De mate waarin allochtonen toestroomden, bleek de opvattingen over deze bevolkingsgroep met enige vertraging te beïnvloeden. Ondanks de fluctuaties die geconstateerd konden worden, hebben de opvattingen zich betrekkelijk consequent ontwikkeld. Ongelijke behandeling raakte afgewezen, maar de

reserve om minderheden in de onmiddellijke leefomgeving op te nemen, dus op het terrein van het wonen, nam toe. Meer gelijkheid, maar grotere afstand, was het devies.

In de jaren negentig waren de meningen over de hoeveelheid buitenlanders verdeeld. Tegenover degenen die vonden dat er zich te veel buitenlanders in Nederland hadden gevestigd, stond een ongeveer even groot aantal mensen die van 'veel, maar niet te veel' wilden spreken. Vrij veel Nederlanders beschouwden de aanwezigheid van de buitenlanders toch nog als een verrijking van Nederland. Er bestond daarnaast enig pessimisme over de mate waarin de buitenlanders zich zouden aanpassen, dat bovendien sinds het eind van de jaren tachtig toegenomen was. Er was na 1991 sprake van een groeiende reserve over het doen en laten van een aantal godsdienstige groeperingen, waaronder de islam.

Over de toelating tot Nederland bleef voor velen de invloed overwegen van humanitaire opvattingen omtrent de hulp aan politieke vluchtelingen en omtrent de gezinshereniging. De invloed van zulke opvattingen werd in de loop van de jaren negentig zelfs iets sterker.

Het beeld dat het onderzoek naar de meningen over minderheden opleverde, was dus divers. Niettemin mocht worden geconcludeerd dat de houding van de Nederlandse bevolking jegens minderheden in het algemeen misschien gereserveerd of aarzelend was, maar zeker niet getuigde van een virulente afkeer.

Door middel van de Troonredes spreekt de overheid de bevolking toe. Om voldoende steun voor het voorgenomen beleid te verwerven, moet zij zich wel min of meer conformeren aan de waarden die onder de bevolking leven. Uit een vergelijking van enquêtegegevens met de Troonredes ontstaat dan ook de indruk van een vrij sterke mate van overeenkomst. Het gaat daarbij nadrukkelijk om *overeenkomst* en niet om *overeenstemming*. Overeenkomst kan bestaan op een hoog niveau van abstractie, voor overeenstemming moeten in de praktijk allerlei verschillen in details en in accenten worden overwonnen. Ondanks deze beperking is het duidelijk dat de uitlatingen van de overheid en de opvattingen van de bevolking voortkwamen uit dezelfde samenleving.

Noten

- 1 Uit de vragen die in diverse onderzoeken waren gesteld, te beginnen met Gadoureks Riskante gewoonten uit 1958, werden er een aantal geselecteerd. De onderzoekers legden deze selectie met enkele aanvullingen in 1975 opnieuw voor aan een representatieve steekproef uit het Nederlandse volk, zodat de beantwoording kon worden vergeleken met die uit een eerder jaar en veranderingen konden worden vastgesteld. Sindsdien zijn mantelonderzoeken regelmatig herhaald en met nieuwe vragen over actuele onderwerpen aangevuld. Daardoor beginnen reeksen in verschillende jaren. Voorwaarden voor een deugdelijke herhaling zijn ten minste:

 - letterlijke herhaling van de vraag;
 - zodanig ruime leeftijdsgrenzen van de mantelonderzoeken dat bij de vergelijking met eerder qua leeftijd nauw begrensd onderzoek de leeftijdsgrenzen van de steekproeven gelijk getrokken kunnen worden;
 - niet al te grote veranderingen in de wijze van steekproeftrekking en in de plaats van de vraag in de vragenlijst.

In 1998 had het SCP 19 replicaties gehouden. Het SCP neemt bovendien deel aan het International social survey programme (ISSP), in het kader waarvan internationaal vergelijkend onderzoek wordt uitgevoerd. Het eerste jaar waarvoor Nederlandse cijfers beschikbaar zijn is 1987. Nederland nam overigens niet in elk jaar deel. De gegevens van alle deelnemende landen zijn tot en met 1992 beschikbaar op cd-rom, te verkrijgen bij het Archiv für empirische Sozialwissenschaften an der Universität zu Köln. Recentere data zijn te vinden op de Internetpagina van dit instituut.

- Het Steinmetzarchief is nu ondergebracht bij het Nederlands Instituut voor Wetenschappelijke Informatiediensten (NIWI). Het instituut maakt deel uit van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW).
- ² De gebruikelijke gespreksduur van ongeveer anderhalf uur bleek in 1996 te lang om in de gestelde periode het vereiste aantal gesprekken te realiseren. In 1997 moest de duur daarom tot circa één uur beperkt worden.
- ³ Het was gebruikelijk de respondent te ondervragen met behulp van een schriftelijke vragenlijst, waarop de enquêteur de antwoorden van de respondent noteerde, dan wel deze de antwoorden zelf in liet vullen. Deze manier van werken raakt hoe langer hoe meer in onbruik. Omdat niet mag worden uitgesloten dat er van het gebruik van formulier of computer invloed uitgaat op de beantwoording, werd er in 1997 een proef genomen. Uiteindelijk werden 1.404 gesprekken gehouden met een schriftelijke lijst en door het type enquêteur dat gewoonlijk voor het onderzoek werd ingeschakeld. 336 gesprekken werden gevoerd door enquêteurs die ervaring hadden met de laptop, maar die toch een schriftelijke lijst gebruikten. 577 gesprekken werden afgenomen door enquêteurs die ervaring hadden met de laptop en deze gebruikten. De resultaten van dit experiment zullen nog volledig worden geanalyseerd.
- In principe zijn alleen de 1.404 gesprekken vergelijkbaar met eerdere peilingen van Culturele veranderingen in Nederland. Om na te gaan of de gehele steekproef desondanks bruikbaar was om de trends aan te vullen zonder dat er een breuk ontstond, is de beantwoording van ongeveer 150 veelgebruikte enquêtevragen voor de drie groepen van gesprekken vergeleken. De verschillen bleken gering te zijn. In ongeveer 25 gevallen bleek de chi-kwadraat op het niveau van 5% significant te zijn.
- Over het algemeen gaf de groep die elektronisch was ondervraagd antwoorden die wat meer getuigden van een postmaterialistische instelling dan de ondervraagden in de andere groepen. Er was bijvoorbeeld sprake van wat minder nadruk op ordehandhaving en van een wat grotere belangstelling voor het milieu. Dit patroon is overigens niet bijzonder duidelijk, omdat er eveneens contra-indicaties voorkwamen.
- Indien besloten was uitsluitend de antwoorden van de op papier en door het gebruikelijke enquêteurscorps ondervraagde personen te gebruiken, zouden de antwoordpercentages vrijwel gelijk gebleven zijn aan die van gehele steekproef. In slechts enkele gevallen bedroeg het verschil 4 procentpunt of meer. Dit zijn vooral:
- leefbaarheid van de grote steden bij de eerste vijf doeleinden van de politiek: alleen papier 46%, totaal 51%;
 - de Nederlandse overheid functioneert goed: alleen papier 59%, totaal 63%.
- Verder zijn de meningen over de gelijke verdeling van het huishoudelijk en van het betaald werk tussen man en vrouw mogelijk in enige mate door de wijze van enquëtering beïnvloed.
- ⁴ De figuren bevatten dus drie soorten gegevens.
- Ten eerste gegevens over de beantwoording van afzonderlijke vragen. Deze zijn weergegeven als *percentages*, bijvoorbeeld het percentage 'mee eens'.
- Ten tweede de scores op een aantal meningen, waarvan de antwoorden bij elkaar zijn opgeteld omdat zij een houdingsschaal vormen, welke gegevens zijn weergegeven als *gemiddelden*. De gemiddelden zijn getransformeerd tot een bereik van 0-100.
- Ten derde absolute aantallen, bijvoorbeeld aantallen echtscheidingen. Soms zijn deze weergegeven met behulp van indexcijfers, waarbij de basis niet zoals gebruikelijk op 100 is gesteld, maar op bijvoorbeeld 10. Dit is gedaan om de leesbaarheid van de figuur te bevorderen. Soms is er gewerkt met procentuele mutaties.
- Er zij op gewezen dat vanwege de ongelijksoortigheid der gegevens verschillen in de niveaus niets zeggen. Het gaat om de vergelijking van het verloop in veranderingen. In extreme situaties, als een mening of houding het maximum van zijn schaal bereikt heeft, kan een 'plafondeffect' ontstaan. Absolute aantallen en de maten die erop zijn gebaseerd, kennen geen maximum. Absolute aantallen kunnen nog door stijgen, terwijl de verandering van de mening statistisch moet afbuigen.
- De veranderingen in de meningen zijn doorgaans gering, maar hebben statistisch betekenis. Als het bereik van de y-as in de figuren op 0-100 zou zijn gesteld, zouden er vlakke lijnen resulteren, waarbij de veranderingen nauwelijks afleesbaar zouden zijn. Daarom zijn de meeste y-assen in de figuren bekort. Dit bemoeilijkt de vergelijking van de figuren onderling. Dit is geen ernstig bezwaar, omdat niet te zeggen valt of de verandering in opvattingen over bijvoorbeeld de economie 'hetzelfde waard is' als de verandering in de

- mate waarin men inspraak wenst.
- 5 De vraag 'Denkt u dat er in de nabije toekomst een economische crisis met grote werkloosheid zal komen of denkt u dat de welvaart voorlopig nog wel zal aanhouden?' maakte deel uit van het onderzoek Politiek in Nederland uit 1966 en werd in Culturele veranderingen in Nederland 1975 voor het eerst herhaald.
 - 6 Lineaire interpolatie is noodzakelijk om de figuur overzichtelijk te maken. Zonder deze interpolatie zou er geen lijn getrokken worden tussen punten die verder dan één jaar uit elkaar lagen. Zij is tot op zekere hoogte misleidend, omdat gesuggereerd wordt dat er in bepaalde jaren onderzoek is verricht, terwijl dit niet het geval is. Dit valt vooral op bij confrontatie met de mutaties van het bruto binnenlands product die wel voor elk jaar beschikbaar zijn.
 - 7 Als er rekening mee wordt gehouden dat er wat intensiteit van ambitie betreft, verschil bestaat tussen 'onze inkomens zouden moeten stijgen' en 'onze inkomens zouden gelijk moeten blijven', verandert het algemene beeld maar weinig. In tijden van laagconjunctuur bestaat de tendens waarbij het oordeel 'stijgen' terrein verliest en het oordeel 'gelijk blijven' aanhang wint. Men klampt zich in zo'n periode dus vast aan hetgeen men heeft.
 - 8 Ter vergelijking: van degenen die tevreden waren, vond 37% dat de overheid meer aan de sociale zekerheid moest doen; in totaal vond 48% dat er meer gedaan moest worden.
 - 9 Bij de constructie van deze typen vraagt men de respondenten uit vier uitspraken er twee te kiezen die hun voorkeur hebben. Daarna wordt gevraagd naar de tweede voorkeur, 'op één na het belangrijkste'. Het gaat om de 'materialistische' uitspraken over orde handhaven in de samenleving en prijsstijgingen beperken en om de 'postmaterialistische' uitspraken over de noodzaak burgers inspraak te geven bij belangrijke politieke beslissingen en de noodzaak vrijheid van meningsuiting te beperken. Aan de hand van hun keuzen verdeelt men de respondenten in drie typen: pure materialisten (de twee materialistische items gekozen), pure postmaterialisten (de twee postmaterialistische items gekozen) en een gemengd type.
 - 10 In de jaren waarover gegevens beschikbaar waren (1993-1997) was het verband tussen de postmaterialismeschaal en de mening dat de inkomens zouden moeten stijgen in geen enkel jaar significant. Het verband met de mening dat de uitkeringen zouden moeten stijgen was dat alleen in 1993 en 1997.
 - 11 In figuur 5.4 zijn de scores voor drie houdingen opgenomen. In elk van deze gevallen is het bereik van de schalen op 0-100 gesteld. De schalen zijn gebaseerd op de volgende enquêtevragen:
 - inspraak: de inspraak van arbeiders, burgers, studenten en leerlingen;
 - democratische vrijheden: demonstreren, kritiek op het koningshuis uiten, staken voor loonsverhoging, publiceren wat men wil, gebouwen bezetten, dienstweigeren, in het openbaar zeggen wat men wil;
 - alternatieve acties: zittingdemonstratie, schoolbezetting door ouders, wilde staking tegen een massaontslag en staken tegen een verlaging van de sociale uitkeringen. Er werd gevraagd in hoeverre men bezwaar tegen deze acties had en in hoeverre men per actie tegenmaatregelen af zou keuren.
 - 12 De vraag luidde: 'Wat vindt u van de overheidsuitgaven: moeten zij volgens u omhoog, omlaag of blijven zoals zij zijn?' Er is bovendien een categorie 'geen mening' en een toelichting 'in het algemeen of over het geheel genomen'.
 - 13 De vraag luidde: 'Vindt u dat de overheid over meer of minder geld moet beschikken om allerlei openbare voorzieningen mogelijk te maken?' Beantwoording volgens vijf mogelijkheden van 'zeer mee eens' tot 'zeer mee oneens' en 'geen mening'.
 - 14 Het ging om: huiswerkvoorzieningen op scholen, studiebeurzen, goede en goedkope woningbouw, gratis onderwijs tot het achttiende jaar, het milieu, leerplicht tot het achttiende jaar, subsidie voor de kunst en crèches.
 - 15 Als voorbeelden van 'diverse groepen' vermeldde de vraagstelling: Unified Family, Children of God, Scientology en Hare Krishna.
 - 16 Bij de eentrapsvraag legt de onderzoeker de ondervraagde een lijst van gezindten voor, waarvan het 'geen' deel uit maakt. Bij de tweetrapsenquêtevraag geeft de ondervraagde eerst te kennen of hij tot een kerkgenootschap of religieuze groepering gerekend wil worden. Als dat het geval is, geeft hij aan om welke gezindte het gaat. Deze strategie van ondervraging levert een naar verhouding hoog percentage buitenkerkelijken op, zeer waarschijnlijk doordat randkerkelijken er op deze wijze gemakkelijk toe komen zich

buitenkerkelijk te beschouwen.

- ¹⁷ Uit niet-gepubliceerde gegevens blijkt dat deze ontwikkeling rond 1985 begonnen kan zijn.
- ¹⁸ Van de ruim 2.000 interviews werden er ongeveer 1.400 met een schriftelijke lijst door het gebruikelijke type interviewer afgenomen. Alleen de resultaten van deze benadering zijn strikt genomen vergelijkbaar met de benadering van 1996. Voor het betaald werk zijn de resultaten op grond van de 1.400 vergelijkbare gesprekken als volgt: volkomen mee eens 33%; mee eens 44%; mee eens, noch mee oneens 14%; (volkomen) mee oneens 9%. De resultaten wijken dus weinig af van de gegevens die in tabel 5.8 voor 1997 werden vermeld. Het verschil tussen 1996 en 1997 blijft aanzienlijk.
- ¹⁹ De tekst van de Troonrede wordt gepubliceerd in de Staatscourant en in de dagbladen. Er is hier gebruikgemaakt van de Staatscourant. Behalve de vermelding van het jaartal in de tekst blijven verdere literatuurverwijzingen achterwege.

Literatuur

- Becker en Nauta (1983) J.W. Becker en A.P.N. Nauta. Enkele gegevens over waarden in Nederland na 1945. In: Becker et al. Normen en waarden. Verandering of verschuiving. Den Haag: VUGA, 1983.
- Becker en Vink (1994) J.W. Becker en R. Vink. Secularisatie in Nederland, 1966-1991. De verandering in opvattingen en enige gedragingen. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994 (Sociale en Culturele Studie 19).
- Becker et al. (1996) J.W. Becker, A. van den Broek, P. Dekker en M. Nas. Publieke opinie en milieu. Een verkenning van het sociaal draagvlak voor het milieubeleid op grond van surveygegevens. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996 (Cahier 124).
- Becker et al. (1997) J.W. Becker, J. de Hart en J. Mens. Secularisatie en alternatieve zingeving in Nederland. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Studie 24).
- Blokker (1981) J. Blokker. Leden van de Staten-Generaal. Nederland onder Juliana. De Troonredes met commentaar van Jan Blokker. Bussum: Unieboek, 1981.
- Van Deth (1989) J.W. van Deth. Continuïteit en verandering van politieke waarden. In: S.W. Couwenberg (red.). Op de grens van twee eeuwen. Positie en perspectief van Nederland in het zicht van het jaar 2000. Kampen: Kok, 1989.
- Van Deth (1995) J.W. van Deth. De stabiliteit van oude en nieuwe politieke oriëntaties. In: J.J.M. van Holsteyn en B. Niemöller. De Nederlandse kiezer 1994. Leiden: DSWO, 1995 (Politiek bestuurlijke studiën 11).
- Elias (1994) N. Elias. The civilizing process. The history of manners and state formation and civilization. Oxford (UK)/Cambridge (USA): Blackwell, 1994.
- Inglehart (1990) R. Inglehart. Cultureshift in advanced industrial society. Princeton, 1990.
- Inglehart (1997) R. Inglehart. Modernization and postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies. Princeton, 1997.
- Scarborough (1995) E. Scarborough. Materialist-postmaterialist value orientations. In: J.W. van Deth en E. Scarborough. The impact of values. Oxford, 1995 (Beliefs in government).
- SCP (1994) Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994.
- SCP (1996) Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996.
- SCP (1997) Sociale en Culturele Verkenningen 1997. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997.
- Schmeets et al. (1997) J.J.G. Schmeets, G.D. Mol en F.W.J. Otten. Ervaren nationale problemen als wegwijzer voor beleidsproblemen. In: Beleidsanalyse (1997) 4.
- Tesser et al. (1994) P.T.M. Tesser, F.A. van Dugteren en C.S. van Praag. Rapportage minderheden 1994. Ruimtelijke spreiding van allochtonen: ontwikkelingen, achtergronden, gevolgen. (TK 1994, TK Minderhedenbeleid 1995, bijlage 6. SCP 1995).
- Veenhoven (1989) R. Veenhoven en M.H. Brenner (red.). Did the crisis really hurt? Effects of the 1980-1985 economic recession on satisfaction, mental health and mortality. Rotterdam: Universitaire pers, 1989.



§ 6.1 Inleiding In het voorgaande hoofdstuk zijn algemene trends en verschuivingen in de publieke opinie in de Nederlandse samenleving van de afgelopen decennia belicht. Aan de orde kwam wat *gemiddeld* (op individueel niveau, blijkens opvattingen van de geënquêteerde burgerij) en *gemeenschappelijk* (op collectief niveau, blijkens probleemsignaleringen en beleidsvoornemens van de regering) werd gevreesd en gewenst. Nu gaat het erom hoe zich in deze periode de *verdeeldheid* in publieke voorkeuren en de politieke *tegenstellingen* hebben ontwikkeld. Daarvoor wordt gekeken naar politieke partijen en hun kiezers.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) besteedde de afgelopen 25 jaar weinig aandacht aan politieke partijen. Op verschillen in beleidsvoorkeuren van de achterbannen van politieke partijen werd slechts incidenteel en niet al te nadrukkelijk ingegaan.¹ Voor de betrachte terughoudendheid zijn goede argumenten te geven. Resultaten van onderzoek naar de opstelling van partijen en hun kiezers kunnen partijpolitiek gebruikt worden of omstrede raken, en in beide gevallen kan het onderzoek beter niet afkomstig zijn van een instelling van de rijksoverheid. In een retrospectieve beschouwing is voor dergelijke terughoudendheid minder reden en biedt de partijpolitieke verscheidenheid wel een interessante invalshoek. Er zal hier worden gekeken naar politieke partijen vanuit het idee dat ze nog altijd belangrijke organisaties zijn in de politieke representatie en mobilisering van de publieke opinie. Partijen bieden het publiek samenhangende politieke voorkeuren aan en 'organiseren' zo de publieke opinie. Ze leveren ook kandidaten voor verkiezingen waarmee direct (volksvertegenwoordigingen) en indirect (kabinetsformaties, benoemingen in het openbaar bestuur naar sterkte van politieke partijen in volksvertegenwoordigingen) kiezerswensen worden omgezet in politieke machtsverhoudingen en overheidsbeleid. Over hoe goed of slecht partijen deze en andere functies vervullen, gaat dit hoofdstuk niet en ook niet over de politieke onvrede - 'de kloof', 'Parteienverdrossenheit' en 'partitocrazia' - die hun deelachtig is geworden, laat staan over de bedreiging van hun positie door belangengroepen, *single issue*-bewegingen, bureaucratistische machten, Europese integratie of economische internationalisering. Als verenigingen met leden en vrijwilligers krijgen partijen aandacht in hoofdstuk 17 (Participatie). Daar wordt ook de opkomst bij de verkiezingen sinds 1970 besproken. Nu richt de belangstelling zich uitsluitend op de verscheidenheid in politieke voorkeuren zoals die door partijen vorm wordt gegeven en electoraal tot uitdrukking komt.

In paragraaf 6.2 wordt begonnen met de ontwikkelingen in het Nederlandse partijstelsel en van de aanhang van partijen bij de Tweede-Kamerverkiezingen sinds 1970 en in enquêtes. Ook wordt ingegaan op de achtergronden van en motieven voor partijkeuze. Vervolgens komen in paragraaf 6.3 partijpolitieke voorkeuren inhoudelijk aan de orde: welke tegenstellingen of dimensies zijn daarin te onderscheiden en welke ontwikkelingen doen zich daarin voor? Paragraaf 6.4 sluit het hoofdstuk af met een beschouwing en een vooruitblik. Behalve van literatuur en onderzoeksverslagen, wordt gebruikgemaakt van enquêtegegevens over de (kiesgerechtigde) bevolking van 18 jaar en ouder uit de NIPO-weekpeilingen sinds 1970, het onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970, enkele jaargangen van het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland uit de periode 1975-1996 (zie hoofdstuk 5, Waarden en normen in de samenleving) en van de Nationale kiezersonderzoeken van 1971 tot 1994. Helaas kon de laatstgenoemde serie niet meer worden aangevuld met het onderzoek rond de kamerverkiezingen van 1998.

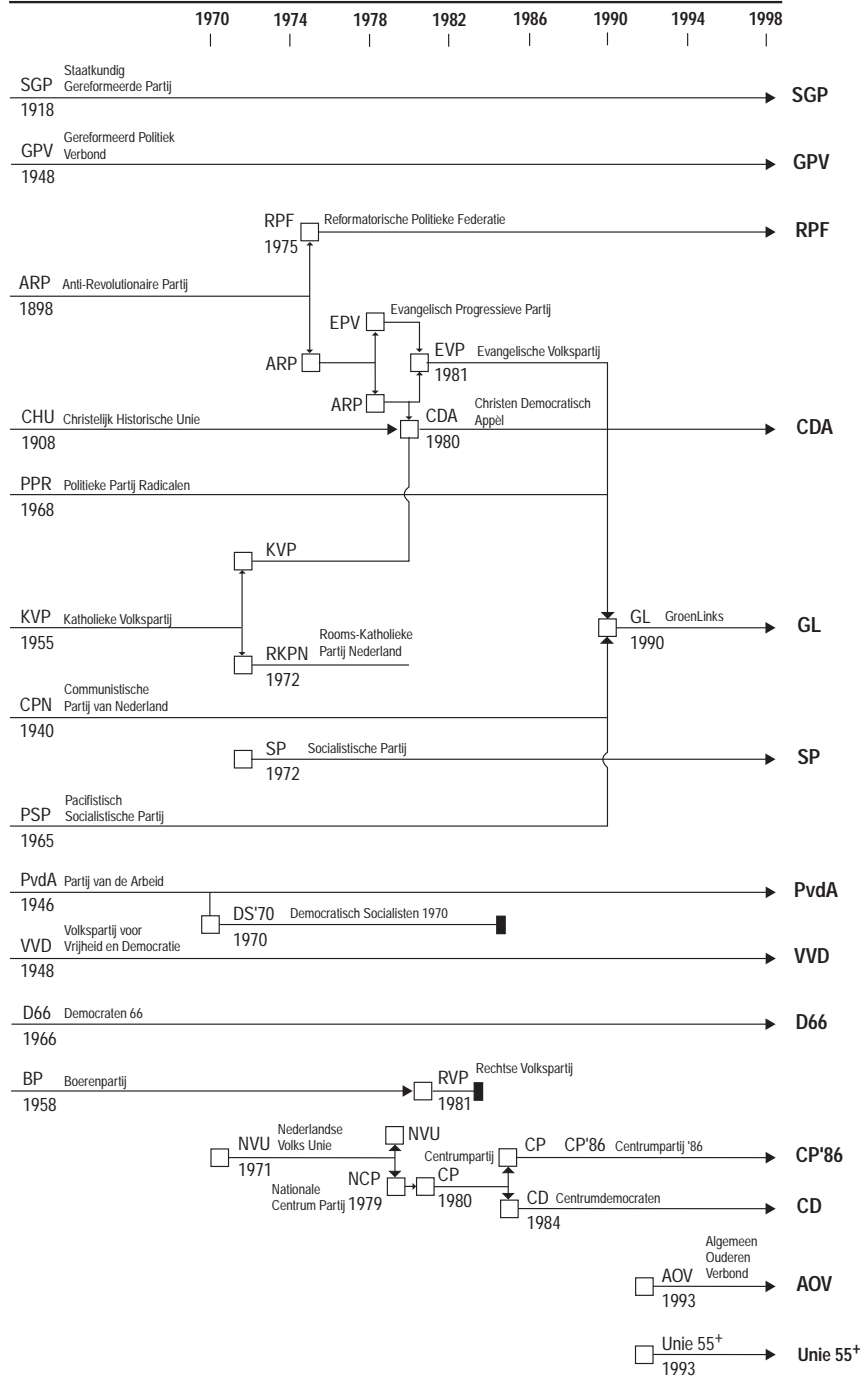
§ 6.2 Partijen, verkiezingen en partijvoorkeuren

De grootste partijen aan het begin van de hier beschreven periode, het jaar 1970, zijn de sociaal-democratische PvdA en de katholieke KVP, gevolgd door de liberale VVD en de protestantse (gereformeerde) ARP. Deze partijen zijn te beschouwen als representanten van de traditionele hoofdstromingen in de Nederlandse politiek: socialisme, confessionalisme en liberalisme (De Beurs et al. 1996). De ARP (opgericht in 1879) en de KVP (in 1946 opgericht als voortzetting van de Rooms-Katholieke Staatspartij van 1926) kwamen direct voort uit de emancipatiebewegingen en verzuiling die in de tweede helft van de vorige eeuw op gang kwamen en de vorming van politieke partijen bepaalden. Dat gold in mindere mate voor de derde grote partij in de confessionele stroming in 1970, de CHU (1908), met een achterban van voornamelijk welgestelde hervormden. De afkomst van de naoorlogse liberalen en socialisten ligt ingewikkelder. De vorming van de VVD (1948) was het eindresultaat van een lange reeks fusies, die begon met liberale kiesverenigingen en eerder leidde tot de Liberale Unie (1884) en de Vrijheidsbond (1921; in 1928 hernoemd tot Liberale Staatspartij). De PvdA (1946) vormde vooral een voortzetting van de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (in 1894 afgesplitst van de Sociaal-Democratische Bond uit 1892), maar ze was bedoeld als een 'doorbraak' van de vooroorlogse verzuiling en kon in beperkte omvang ook progressieve liberalen en confessionelen aan zich binden. Voor een verdere historische terugblik zij hier verwezen naar Koole (1995) en De Beus et al. (1996). Figuur 6.1 biedt een overzicht van ontwikkelingen in het stelsel van nationale politieke partijen tussen 1970 en 1998.

Tabel 6.1 biedt voor nagenoeg dezelfde periode inzicht in de aandelen van de geldige stemmen die de partijen behaalden bij Tweede-Kamerverkiezingen, inclusief het aantal zetels en de kabinetten die die opleverden. De partijkeuze bij de kamerverkiezingen moet overigens niet beschouwd worden als representatief voor de andere algemene verkiezingen, namelijk voor de Provinciale Staten, de gemeenteraden en het Europese parlement. Bij verkiezingen waarin het voor het gevoel van veel kiezers minder gaat om belangrijke kwesties en de verdeling van macht, is niet alleen de opkomst lager (zie figuur 17.3 in hoofdstuk 17, Participatie), maar laten de kiezers zich ook minder door strategische overwegingen leiden. Zo zijn de provinciale en Europese politiek weinig saillant voor de gemiddelde burger. Voorzover niet partijtrouw of een algemene ideologische voorkeur tot uitdrukking wordt gebracht, kan met de stem bij dergelijke 'tweede-ordeverkiezingen' een tussentijds oordeel worden geveld over de landelijke politiek. De verkiezingen kunnen ook gemakkelijk in het teken komen te staan van een politieke kwestie die toevallig speelt in de campagneperiode. Dat kan ook bij de raadsverkiezingen gebeuren, maar de lokale politiek ontwikkelt toch eerder een eigen electorale dynamiek, traditioneel vooral in kleinere gemeenten en afhankelijk van de aanwezigheid van plaatselijke onenigheid die zich leent voor verkiezingsstrijd.²

De uitslagen van de Tweede-Kamerverkiezingen in tabel 6.1 laten zich niet eenvoudig samenvatten in enkele trends. Zo is er over de hele periode geen sprake van concentratie of diversificatie. Het aantal in de Kamer vertegenwoordigde partijen neemt niet structureel toe of af, en het is ook niet zo dat het percentage stemmen van enkele grote partijen voortdurend toeneemt ten koste van de rest, of dat er juist meer spreiding van de stemmen optreedt. De omvang van de nettoverschuivingen in zetels vertoont vooralsnog ook geen trend in de beweeglijkheid van het totale electoraat.

Figuur 6.1 LANDELIJKE NEDERLANDSE POLITIEKE PARTIJEN 1970-1998



Bron: Koole (1995:387)

Tabel 6.1 Uitslagen verkiezingen en samenstelling Tweede Kamer na de Tweede-Kamerverkiezingen, 1971-1998 (in procenten van de geldige stemmen en [aantal zetels] en kabinetten)

	1971		1972		1977		1981		1982		1986		1989		1994		1998	
PvdA	24,6	[39]	27,4	[43]	33,8	[53]	28,3	[44]	30,4	[47]	33,3	[52]	31,9	[49]	24,0	[37]	29,0	[45]
VVD	10,3	[16]	14,4	[22]	18,0	[28]	17,3	[26]	23,1	[36]	17,4	[27]	14,6	[22]	19,9	[31]	24,7	[38]
KVP	21,9	[35]	17,7	[27]														
ARP	8,6	[13]	8,8	[14]	31,9	[49]	30,8	[48]	29,3	[45]	34,6	[54]	35,3	[54]	22,2	[34]	18,4	[29]
CHU	6,3	[10]	4,8	[7]														
D66	6,8	[11]	4,2	[6]	5,4	[8]	11,0	[17]	4,3	[6]	6,1	[9]	7,9	[12]	15,5	[24]	9,0	[14]
CPN	3,9	[6]	4,5	[7]	1,7	[2]	2,0	[3]	1,8	[3]	0,6	-						
PSP	1,4	[2]	1,5	[2]	0,9	[1]	2,1	[3]	2,3	[3]	1,2	[1]						
PPR	1,8	[2]	4,8	[7]	1,7	[3]	2,0	[3]	1,6	[2]	1,3	[2]	4,1	[6]	3,5	[5]	7,3	[11]
EVP							0,5	-	0,7	[1]	0,2	-						
SP															1,3	[2]	3,5	[5]
RPF					0,6	-	1,2	[2]	1,5	[2]	0,9	[1]	1,0	[1]	1,8	[3]	2,0	[3]
SGP	2,4	[3]	2,2	[3]	2,1	[3]	2,0	[3]	1,9	[3]	1,8	[3]	1,9	[3]	1,7	[2]	1,8	[3]
GPV	1,6	[2]	1,8	[2]	1,0	[1]	0,8	[1]	0,8	[1]	1,0	[1]	1,2	[2]	1,3	[2]	1,3	[2]
BP/RVP	1,1	[1]	1,9	[3]	0,8	[1]	0,2	-	0,3	-								
DS'70	5,3	[8]	4,1	[6]	0,7	[1]	0,6	-	0,4	-								
NMP	1,5	[2]	0,4	-														
RKPN			0,9	[1]	0,4	-	0,2	-	0,2	-								
CP							0,1	-	0,8	-	0,4	-						
CD													0,9	[1]	2,5	[3]	0,6	-
AOV															3,6	[6]	0,5	-
Unie 55+															0,9	[1]		
overige	2,5	-	0,6	-	0,8	-	1,4	-	0,6	-	1,2	-	1,2	-	1,8	-	2,0	-
verschuiving ^a		20		20		20		14		15		17		8		34		25
samenstelling van het kabinet na de verkiezingen	KVP VVD ARP CHU DS'70	PvdA KVP ARP PPR D66	CDA VVD	PvdA CDA D66	CDA VVD	CDA VVD	CDA VVD	CDA PvdA	PvdA VVD D66	PvdA VVD D66								
premier	Biesheuvel	Den Uyl	Van Agt	Van Agt	Lubbers	Lubbers	Lubbers	Kok	Kok									

^a Saldi van zetelwisselingen tussen partijen ten opzichte van de voorafgaande kamerverkiezingen.

Bron: Thissen (1997: 125-127) uitslag verkiezingen mei 1998

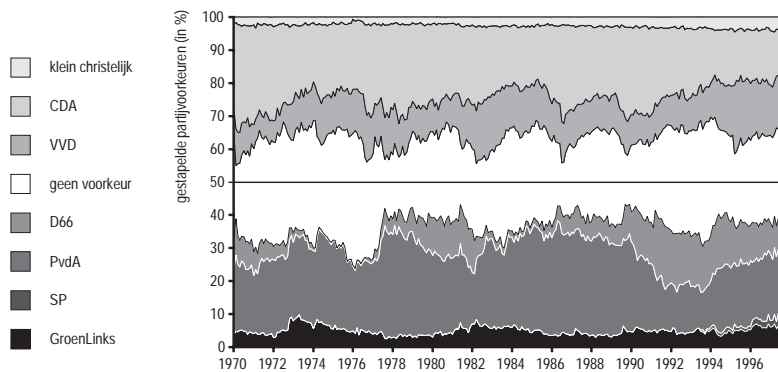
Over de hele periode beschouwd verloor het CDA, won de VVD en kreeg de PvdA wisselend steun van een kwart tot een derde van het electoraat. Tot 1982 gaf de ontwikkeling van het CDA aanleiding om van een 'gestage deconfessionalisering' van de Nederlandse politiek te spreken, maar in dat beeld van geleidelijke verandering paste het herstel in 1986 en 1989 evenmin als de halvering van de steun van 1989 tot 1998. Zoals later in dit hoofdstuk nog zal blijken, is er voor de groei van de VVD een sociaal-demografische basis, maar de sterke fluctuaties van de VVD tussen 1981 en 1986 geven aanleiding om ook hier niet al te snel een voortzettende trend te verwachten.

Figuur 6.2 biedt een overzicht van de ontwikkeling in politieke voorkeuren volgens de weekpeilingen van het NIPO.³ De gegevens van meer dan 1,3 miljoen respondenten zijn hier samengevat in tien groepen van gelijke omvang per jaar. Aldus wordt een vrij nauwkeurig inzicht verkregen in de ontwikkeling van de electorale voorkeuren. Er wordt uitgegaan van de huidige partijen; de partijen die daarin zijn opgegaan zijn in eerdere jaren daartoe gerekend. De kleine christelijke partijen SGP, GPV en RPF zijn gecombineerd. *Alle* ontbrekende

waarden, van weigeringen tot 'weet nog niet' en 'gaat niet stemmen' zijn samen genomen tot de restcategorie 'geen voorkeur'. De 'overige partijen' blijven echter buiten beschouwing.⁴

Voor een beter inzicht in de ontwikkelingen zijn de respondenten zonder voorkeur in het midden geplaatst, met onderin de linkse partijen D66, PvdA en GroenLinks en bovenin de rechtse partijen VVD, CDA en de kleine christelijke partijen. De links-rechtsvolgorde komt overeen met de publieke percepties van de partijen en met de politieke zelfplaatsing van hun aanhang. Over beide later meer. De enige afwijking van deze volgorde is de plaatsing van de VVD dichterbij het midden dan het CDA. Kiezers van het CDA plaatsen zich gemiddeld iets linkser dan die van de VVD en het gehele electoraat vindt het CDA ook iets linkser dan de VVD. De verschillen zijn echter niet groot en de volgorde in figuur 6.2 heeft het voordeel dat de confessionele partijen aan elkaar grenzen en de liberale partijen slechts door mensen zonder voorkeur van elkaar worden gescheiden.

Figuur 6.2 Partijvoorkeuren, 1970-1997 (in procenten)



Bron: NIPO/Steinmetzarchief (NIPO-weekpeilingen)

De voorkeuren zijn eind 1997 vooral rechts van het midden anders verdeeld dan begin 1970: de populariteit van het CDA is sterk gedaald en die van de VVD gestegen. Deze verandering is echter niet de uitkomst van een geleidelijke verschuiving: in de geschetste periode is er enkele malen sprake van een herstel van de aanhang van het CDA. Ter linkerzijde vallen vooral de veranderingen bij D66 op: deze partij is midden jaren zeventig nauwelijks meer terug te vinden in de grafiek, begin jaren negentig daarentegen is zij groter dan de PvdA. Onderin figuur 6.2 fluctueren GroenLinks en de voorgangers van deze partij op een lager niveau ook in enige mate. De aanhang is wel voortdurend groter dan die van de kleine christelijke partijen bovenin de figuur. Deze enquêtebevinding correspondeert vaak niet met de verkiezingsuitslagen in tabel 6.1.

Tabel 6.2 Partijvoorkeuren^a kerkelijkheid en subjectieve sociale klasse, 18-70-jarigen, 1970-1996: voorkeuren in procenten van de combinatiecategorie en tussen haakjes de omvang van de categorieën in procenten van alle onder-vraagden per jaar^b

sociale klasse ^d	kerkelijkheid ^c												
	katholiek			hervormd/gereformeerd				onkerkelijk					
1970	(n = 1.866)	(33)	con.	soc.	lib.	(23)	con.	soc.	lib.	(38)	con.	soc.	lib.
arbeidersklasse	(23)	(8)	63	11	6	(4)	58	24	1	(10)	2	67	9
lagere middenklasse	(35)	(12)	61	4	10	(9)	65	17	7	(12)	8	37	30
hogere (midden)klasse	(30)	(10)	52	4	24	(7)	47	8	32	(12)	6	16	57
1975	(n = 1.782)	(30)	con.	soc.	lib.	(24)	con.	soc.	lib.	(42)	con.	soc.	lib.
arbeidersklasse	(32)	(11)	43	31	7	(6)	60	25	2	(14)	9	65	5
lagere middenklasse	(35)	(11)	56	11	19	(10)	61	12	15	(13)	13	46	16
hogere (midden)klasse	(27)	(7)	44	5	36	(7)	49	10	30	(12)	18	28	39
1980	(n = 1.834)	(25)	con.	soc.	lib.	(22)	con.	soc.	lib.	(50)	con.	soc.	lib.
arbeidersklasse	(24)	(6)	45	29	8	(5)	48	28	5	(12)	3	69	12
lagere middenklasse	(38)	(10)	52	19	13	(8)	52	14	21	(18)	12	42	29
hogere (midden)klasse	(32)	(8)	56	5	25	(8)	48	9	27	(15)	13	26	48
1985	(n = 1.793)	(25)	con.	soc.	lib.	(20)	con.	soc.	lib.	(52)	con.	soc.	lib.
arbeidersklasse	(23)	(6)	27	51	1	(4)	41	52	2	(13)	6	80	5
lagere middenklasse	(37)	(9)	47	28	8	(8)	56	19	9	(19)	8	55	17
hogere (midden)klasse	(32)	(8)	46	11	30	(7)	51	14	27	(16)	8	37	44
1992	(n = 1.835)	(22)	con.	soc.	lib.	(16)	con.	soc.	lib.	(57)	con.	soc.	lib.
arbeidersklasse	(22)	(6)	40	29	17	(4)	47	26	6	(12)	4	40	24
lagere middenklasse	(33)	(7)	51	17	10	(5)	57	7	21	(20)	9	25	36
hogere (midden)klasse	(37)	(8)	42	9	40	(7)	55	8	29	(21)	9	16	53
1996	(n = 2.169)	(18)	con.	soc.	lib.	(14)	con.	soc.	lib.	(62)	con.	soc.	lib.
arbeidersklasse	(20)	(4)	21	36	5	(2)	53	16	14	(12)	5	39	22
lagere middenklasse	(28)	(6)	42	21	17	(4)	52	8	18	(16)	5	26	37
hogere (midden)klasse	(42)	(7)	36	15	36	(6)	53	10	20	(27)	4	20	54

^a De partij waarop men zou stemmen als er kamerverkiezingen zouden zijn: confessioneel = ARP, CDA, CHU, EVP, GPV, KVP, PPR, RKPN, SGP, en RPF; socialistisch = CPN, DS'70, PSP, PvdA en SP; en liberaal = D66 en VVD. Partijvoorkeuren die consistent zijn in verzuilingsperspectief zijn gearceerd.

^b De percentages tellen niet op tot 100 door het ontbreken van positieve antwoorden (geen klasse kiezen, geen partijvoorkeur hebben) en het weglaten van antwoordcategorieën (een ander kerkgenootschap, een niet-ingedeelde partij). Bij de partijvoorkeur blijven de antwoorden 'zou niet gaan stemmen', 'geen stemrecht' en 'wil niet zeggen' buiten beschouwing.

^c Antwoorden op de vraag: 'Beschouwt u zichzelf als behorend tot een kerkgenootschap? Welk kerkgenootschap is dat?'

^d Zelf-identificatie. Antwoorden op de vraag: 'Zoals u weet worden de mensen vaak ingedeeld in de arbeidersklasse, de lagere middenklasse, de hogere middenklasse en de hogere klasse. Tot welke groepering rekent u uzelf (en/of uw gezin)?'

Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-'96)

Enquête- en verkiezingsuitslagen verschillen van elkaar, zelfs als ze op hetzelfde tijdstip betrekking hebben. De met een enquête bereikte bevolking valt niet samen met het electoraat dat een geldige stem uitbrengt en een hypothetische voorkeur in een ondervraging is iets anders dan de keuze voor een partij na een verkiezingscampagne en met uitzicht op een kabinetsformatie. Stemmers kunnen strategische redenen hebben om in het stemhokje van hun spontane voorkeuren af te wijken; sommige ondervraagden vinden het niet opportuun om

hun partijvoorkeur te openbaren, andere vertekenen welbewust hun voorkeur om 'een signaal' te geven. In enquêtes kan men bovendien zeggen dat men het nog niet weet, terwijl maar weinigen naar het stemlokaal gaan om blanco te stemmen.

Traditioneel worden in Nederland geloofsovertuiging en sociale klasse gezien als dé determinanten van stemgedrag. Hun belang laat zich voor de jaren vijftig en begin jaren zestig ook gemakkelijk illustreren met massaal KVP-stemmende katholieken en ARP-stemmende gereformeerden, CHU-stemmende kerkse hervormden, een onkerkelijke 'lagere klasse' met PvdA-voorkeur en een tussen PvdA en VVD twijfelende onkerkelijke middenklasse. In de tweede helft van de jaren zestig wordt een kentering in de verzuilde politiek gesignaleerd (Lijphart 1979).

Tabel 6.2 laat veranderingen vanaf 1970 zien. Geloof en klasse laten zich op verschillende wijze indiceren. Hier is gekozen voor eenvoudige metingen: kerkelijkheid en subjectieve sociale klasse. De tabel toont de partijvoorkeuren in combinaties van deze achtergronden van 1970 tot 1996. De partijvoorkeuren zijn samengevat in de drie oude hoofdstromen van de Nederlandse politiek: confessionelen, socialisten en liberalen. Daarmee komen partijen samen waarvan de verwantschap in actuele politieke vraagstukken niet evident is (CPN en DS'70, SGP en EVP) en blijft bijvoorbeeld GroenLinks buiten beschouwing, hoewel de meeste voorgangers van deze partij ondubbelzinnig tot één der hoofdstromingen behoorden. Bevolkingssegmenten met een consistente partijvoorkeur in verzuilingsperspectief - confessioneel voor alle kerkelijke segmenten, socialistisch voor de onkerkelijke arbeidersklasse en lagere middenklasse en liberaal voor de lagere middenklasse en hogere (midden)klasse - zijn gearceerd.

Tabel 6.2 toont te verwachten verschuivingen in de omvang van de bevolkingscategorieën, met name een sterke toename van de onkerkelijke kiezers (38% in 1970 en 62% in 1996) en een toename van de hogere (midden)klasse (van 30% tot 42%, met een afwijking in 1975). Al zou er niets veranderen aan de verzuilde partijvoorkeuren, dan zouden deze verschuivingen al leiden tot een verzwakking van de confessionele en een versterking van de liberale partijen. Maar de verzuilde partijvoorkeuren (de gearceerde percentages) veranderen wel. In de katholieke klassen daalt, met schommelingen, de voorkeur voor de confessionele partijen. Bij de protestanten is deze trend niet aanwijsbaar aanwezig.⁵ De voorkeur van de onkerkelijke arbeiders- en lagere middenklasse voor de socialistische partijen halveert tussen 1985 en 1992. De omvang van de categorie blijft ongewijzigd, waarschijnlijk omdat de sociaal opwaarts mobiele uitstroom wordt gecompenseerd door een gesecculariseerde instroom. Ruim de helft van de onkerkelijke hogere (midden)klasse heeft in 1992 en 1996 een liberale voorkeur; dat is niet meer dan in 1970, maar deze bevolkingscategorie is wel sterk toegenomen.

Globaal laten de ontwikkelingen vanaf de jaren zeventig zich als volgt samenvatten: de liberalen scoorden constant in een groeiend segment, de socialisten zagen hun aandeel verminderen in een gelijkblijvend segment en de confessionelen zagen hetzelfde gebeuren in een krimpend segment.

Partijvoorkeuren fluctueren echter ook op korte termijn en in een vergelijking van meetpunten die vier tot zeven jaar uit elkaar liggen, kan toeval een grote rol gaan spelen. Voorzover de bevindingen in tabel 6.2 vergelijkbaar zijn, sporen ze echter met de resultaten van analyses van Andeweg (1995) van de Nationale kiezersonderzoeken. Ook deze auteur signaleert een groeiende seculiere bovenlaag, een krimpend confessioneel volksdeel en verminderde verzuilde

loyaliteit voor confessionelen en socialisten.⁶ Van der Eijk (1993) wees eerder op de algemenere trend van de afnemende electorale betekenis van sociale scheidslijnen sinds de jaren zestig in Nederland. In vergelijking met andere Westerse landen waren deze in Nederland, evenals in België en in de Scandinavische landen, in de jaren zestig belangrijk en nam het belang ervan daarna sterk en langdurig af.⁷

De partijvoorkeuren staan in tabel 6.2 tegen combinaties van achtergronden. Ooit waren die achtergronden misschien redelijke indicaties van motiveringen - men stemde op een partij omdat het geloof dat eiste of de sociale klasse daarbij gebaat zou zijn - maar dat kan in de hier beschouwde periode niet meer worden verondersteld. Evenmin zal het in het algemeen zo zijn dat men op een partij stemt omdat deze een confessionele, liberale of socialistische achtergrond of identiteit heeft. Partijen zelf profileren zich met onderwerpen die ideologisch marginaal zijn, met capabele en integere landsbestuurders op hun kandidatenlijst of ook met de staat van de nationale economie. Stellig is de partijkeuze veranderlijker geworden. Van de Tweede-Kamerverkiezingen van 1971 tot die van 1994 is het aandeel kiezers dat niet altijd op dezelfde partij heeft gestemd volgens gegevens van de nationale kiezersonderzoeken toegenomen van 22% tot 59%, het aandeel dat pas de laatste weken voor de verkiezingen een keuze doet van 22% tot 43% (Van Holsteyn 1995). Dit betekent nog niet dat de partijkeuze willekeuriger is geworden. De partijkeuze is wellicht eerder rationeler geworden: minder een kwestie van gewoonte en meer een uitkomst van de afweging van geleverde prestaties en in het vooruitzicht gesteld beleid. Dat kiezers 'ongrijpbaar' voor sociaal-demografen geworden zijn, kan erop duiden dat ze meer zijn gaan doen wat ze geacht worden te doen in een democratie: keuzen maken op basis van hun eigen voorkeuren en informatie. In deze richting ging een commentaar bij de kamerverkiezingen van 1971 van de toenmalig KVP-fractievoorzitter Schmelzer (aangehaald in Van Holsteyn 1994: 153): "Het automatisme dat de katholiek stemt op de katholieke partij is aan het slijten. Er komt een bewuste keuze. Dit is democratisch gesproken winst, maar voor ons wel een handicap."

Traditioneel stemgedrag zal echter niet alleen voor meer rationaliteit hebben plaatsgemaakt; waarschijnlijk hebben ook modes en op het eerste gezicht oneigenlijke overwegingen - waartoe met name de 'apolitieke personencultus' wel wordt gerekend - meer vat op de kiezers gekregen. In de Nationale kiezersonderzoeken wordt met open vragen geïnformeerd naar de redenen van de partijkeuze. De frequentie van religieuze motieven is afgenomen, maar referenties aan principes, programma, belangen en ook traditie zijn niet minder veelvuldig geworden. De verzamelcategorie met verwijzingen naar personen wisselt van omvang en was in de periode 1971-1989 het omvangrijkst in 1977, na de verkiezingsstrijd tussen Van Agt en Den Uyl. Ook op langere termijn lijkt er weinig reden om een toenemend belang van personen te veronderstellen. De partijkeuzemotieven in het kiezersonderzoek van 1994 wijzen niet op een toename, terwijl in de jaren vijftig en zestig toch ook al sprake was van Drees- en Zijlstra-effecten. Van Holsteyn (1994: 161 e.v.) laat voor de periode 1971-1989 ook verschillen tussen partijen zien. Bij de aanhang van de PvdA blijft belangenbehartiging de belangrijkste referentie. Bij het CDA is religie nummer één tot 1982, maar in 1986 en 1989 komen voor de aanhang van deze partij verwijzingen naar de (regerings)macht op de eerste plaats. Bij de VVD-aanhang speelt traditioneel een veelheid van motieven, vaak samengevat met algemene programmatische overwegingen en principes, en bij D66 wisselen de belangrijkste redenen per verkiezing.

§ 6.3 Partijpolitieke tegenstellingen: depolarisatie, fragmentatie of herordening?

Ontwikkelingen in posities van partijen en van hun aanhang in de afgelopen 25 jaar worden in de politicologische literatuur en politieke commentaren verschillend geduid. Drie deels complementaire, deels concurrerende interpretaties zijn dat de inhoudelijke partijpolitieke tegenstellingen kleiner zijn geworden, zijn vervaagd of van karakter zijn veranderd. Iets specifieker is er sprake van:

- Depolarisatie: de afstand tussen (grote) partijen op de politieke links-rechtschaal en ten aanzien van belangrijke politieke strijdpunten wordt kleiner.
- Fragmentatie: de samenhang in politieke voorkeuren verdwijnt programmatisch ('ontideologisering') en in de zin van afnemende consensus in de achterban ('heterogenisering').⁸
- Herordening: de oude links-rechtstegenstelling wordt minder saillant en vervangen door of aangevuld met nieuwe polariteiten.

Deze globale uitspraken vormen de leidraad voor deze paragraaf. Doorgaans worden ze genuanceerder gebracht. Zo mag worden verwacht dat ontwikkelingen verschillen vertonen tussen partijen en per soort onderwerp (Michels 1993). Men zal de genoemde trends ook eerder in de tweede helft van de jaren zeventig laten beginnen. In het begin van de jaren zeventig kwam door de ontzuiling in eerste instantie de links-rechtsdimensie wellicht juist pregnanter naar voren of trad anderszins 'ideologisering' (Middendorp 1991) op. Depolarisatie en ontideologisering worden dan ook vaak geschetst als reacties op de politisering tot in de tweede helft van de jaren zeventig. Dergelijke nuanceringen worden hier niet gegeven. In plaats daarvan wordt met gegevens over politieke voorkeuren en percepties van politieke partijen in de bevolking gekeken naar de trends voor de hele periode 1970-1997.⁹ Begonnen wordt met de links-rechtstegenstelling die wordt gemeten met de politieke zelfplaatsing van burgers en hun percepties van de posities van partijen. De eigen opstelling en percepties van de opstelling van partijen komen vervolgens aan de orde voor een aantal politieke strijdpunten. Met gegevens hierover kan over alle drie uitspraken iets worden gezegd: wordt de afstand tussen achterbannen van partijen en tussen gepercipieerde posities van partijen kleiner (depolarisatie), nemen de homogeniteit van achterbannen en de overeenstemming over partijposities af (een aanwijzing voor fragmentatie), en is men minder in staat tot links-rechtspositioneringen (een aanwijzing voor herordening)? Om meer te kunnen zeggen over fragmentatie en herordening wordt vervolgens verder ingegaan op inhoudelijke ideologische voorkeuren en op mogelijke nieuwe politieke polariteiten in de Nederlandse politiek.

6.3.1 Links en rechts

Van oudsher is de onderscheiding van links en rechts een wezenlijke in de Nederlandse en West-Europese politiek. In Nederland worden links en rechts traditioneel geassocieerd met ongelovig en confessioneel, met een voorkeur voor meer en minder sociale en economische gelijkheid en voor meer en minder politieke en culturele vrijheid (Middendorp 1991; SCP 1990: 373 e.v.). De links-rechtspolariteit is in Europa een algemeen politiek communicatie- en oriëntatiemiddel (zoals in de Verenigde Staten de polariteit van 'liberal' versus 'conservative'). In het verleden van strijdpunten uit het verleden worden nieuwe politieke conflicten en kwesties in de links-rechtsdimensie geabsorbeerd. 'Links' en 'rechts' zijn dan ook geen stellingnames die voorafgaan aan de politiek, maar eerder identificaties binnen het politieke strijdveld, dat onder invloed van veranderende waarden, voorkeuren en problemen voortdurend van aard verandert. Als samenvattende politieke positioneringen blijven de termen enigszins onbepaald, ook al bestaat er grote overeenstemming over wie en wat (politici, partijen, standpunten) in de actuele politiek 'links' en 'rechts' zijn.¹⁰ De politieke zelfplaatsing van burgers in deze termen moet worden onder-

scheiden van hun links-rechtsplaatsing door onderzoekers op basis van een uniforme waardering en optelling van inhoudelijke politieke voorkeuren. In deze paragraaf gaat het vooral om de zelfplaatsing. Tabel 6.3 geeft daarin inzicht voor de eerder gerapporteerde onderzoeksjaren van Culturele veranderingen in Nederland. Er is geen sprake van een trendmatige toename van het aantal mensen dat zich met de optie 'geen mening' niet kan of wil plaatsen.¹¹ Wel is in 1996 is het aantal mensen dat zich in het midden plaatst aanzienlijk. Slechts de helft van de ondervraagden betitelt zichzelf in 1996 nog als links of rechts; in de onderzoeken van de jaren zeventig en tachtig was dat nog twee derde. In tabel 6.3 wordt de neiging sterker om extremen te mijden, vooral in rechtse zin. Over de hele periode wordt de bevolking gemiddeld iets linkser. Dat blijkt ook het geval te zijn in andere onderzoeken met andere links-rechtspositioneringen.

Tabel 6.3 Links-rechtsposities: allen en partijaanhangers, 18-70-jarigen, 1970-1996 (in procenten)

		1970	1975	1980	1985	1992	1996
politieke zelfplaatsing ^a							
	zeer links	4	5	6	6	3	3
	gematigd links	20	24	27	28	26	27
	geen van beide	22	27	21	22	27	35
	geen mening	14	10	11	10	15	13
	gematigd rechts	31	28	29	30	27	21
	zeer rechts	9	7	5	4	3	2
partijvoorkeur							
PvdA	zelfplaatsing						
	links	50	65	70	64	60	61
	rechts	15	9	9	10	9	6
D66	links	31	.	54	.	40	43
	rechts	17	.	13	.	18	14
CDA (en voorgangers)	links	4	10	8	8	6	9
	rechts	66	56	66	64	56	43
VVD	links	10	8	5	6	4	8
	rechts	60	61	73	78	66	53

^a De vraag 'Beschouwt u zichzelf als "links" of als "rechts"?' met schriftelijk de zes genoemde antwoordmogelijkheden ('geen mening' als laatste).

. = minder dan 100 respondenten.

Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-'96)

Het tweede deel van de tabel geeft uitsluitend over de aanhang van partijen. In plaats van gemiddelde scores, toont de tabel voor de vier grootste partijen het aandeel van de aanhang dat zich (zeer of gematigd) links of rechts plaatst. De links-rechtsordening van de aanhang van de partijen verandert niet en er is ook geen sprake van een heterogenisering van de achterbannen in de zin van een trendmatige toename van de linkse minderheid in overwegend rechtse partijen of omgekeerd. Na 1980 is er bij alle partijen echter wel sprake van een groeiend aantal mensen dat zich niet links of rechts plaatst, met uitzondering van D66, waar in 1970 zulks al het geval was voor de helft van de aanhang.

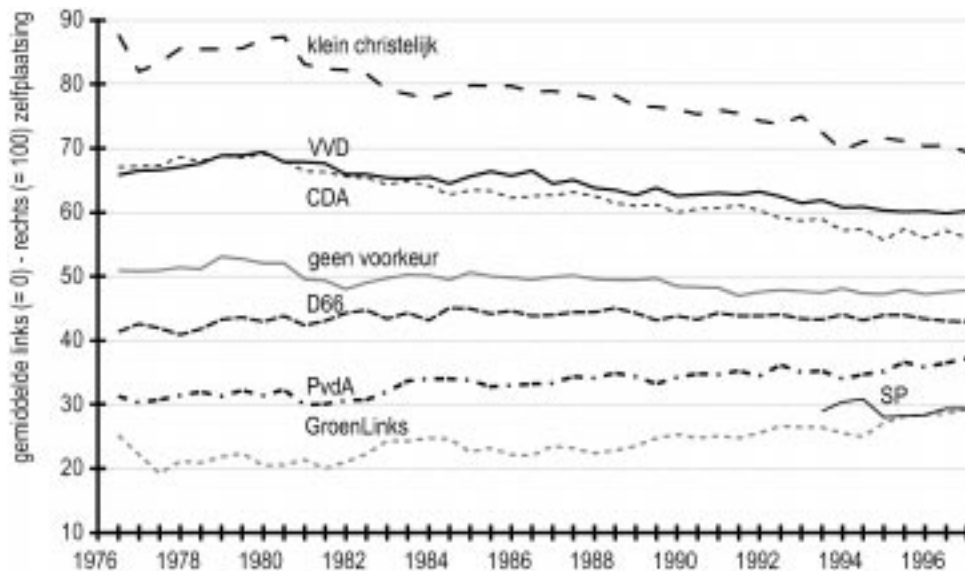
De eerder gebruikte NIPO-weekpeilingen bieden onvoldoende informatie over de ontwikkeling van het aantal mensen dat zich niet links of rechts kan plaatsen, maar dit zeer omvangrijke bestand is wel geschikt om trends in de zelfplaatsing van de aanhang van partijen te signaleren. Ook kleinere partijen kunnen nu in

beeld worden gebracht en omdat de posities op een wat langere schaal zijn gemeten (zeven in plaats van vijf vakjes van 'links' tot 'rechts') is het ook redelijker om naar de gemiddelden te kijken. Deze worden in figuur 6.3 per half jaar voor de periode van medio 1976 tot eind 1997 gepresenteerd, waarbij evenals in figuur 6.2 opgeheven en gefuseerde partijen zijn opgenomen onder de naam van de partij waarin ze zijn opgegaan.

De figuur toont vooral convergerende trends. Deze sporen met ontwikkelingen in de gehele bevolking, waar tussen 1978 en 1995 een langzame trek naar het midden is te registreren en met name een sterkere vermijding van extreme posities (Eisinga et al. 1997). Partijpolitiek treedt er depolarisatie op door matiging c.q. convergentie en niet door heterogenisering van de achterbannen. Het idee van een vermindering van de links-rechtshomogeniteit van de achterbannen van de (grote) partijen wordt ook op basis van andere databestanden verworpen, zowel voor Nederland (Van den Broek en Heunks 1994) als voor de Europese Unie (Van Deth en Janssen 1994).

Figuur 6.3

Gemiddelde links-rechtszelfplaatsing, naar partijvoorkeur, 1976-1997



Bron: NIPO/Steinmetzarchief (NIPO-weekpeilingen)

Het voorgaande laat zien dat 'links' en 'rechts' nog steeds belangrijk zijn ter onderscheiding van partijvoorkeuren. Dat betekent nog niet dat partijen ook als zodanig, in termen van links en rechts, worden waargenomen door de kiezers. In hoeverre dat laatste zo is, is voor een aantal partijen na te gaan met behulp van gegevens uit de Nationale kiezersonderzoeken. Tabel 6.4 toont enige bevindingen voor de huidige partijen. In deze tabel zijn geen partijen samengevoegd, omdat ook voor de kleine partijen van veel mensen gegevens bekend zijn. Iedereen is hier namelijk gevraagd om alle partijen te positioneren, niet alleen de partij van de eigen voorkeur.

De partijen zijn geordend van rechts naar links in 1994 en behalve de gemiddelde positie, wordt de standaarddeviatie getoond evenals het percentage respon-

denten dat een positie aan een partij toekende. Een daling van dit percentage - dat wil zeggen een toename van het aantal mensen dat 'weet niet' aankruist bij de desbetreffende vragen - zou wijzen op een afnemende betekenis van links en rechts als oriëntatiemiddel in de politiek. Daarvan blijkt echter geen sprake.¹² De vier grote partijen en GroenLinks worden alle onderzoeksjaren door zo'n 90% van de ondervraagden geplaatst. Met de plaatsing van de kleine christelijke partijen heeft men iets meer moeite en dat geldt ook voor de Centruumpartij (1982 en 1986) en Centrumdemocraten (1989 en 1994). De standaardafwijking zegt iets over de verscheidenheid in oordelen: hoe groter de waarde, hoe minder overeenstemming er bij het electoraat bestaat over de positie van de desbetreffende partij. Ook hier zijn geen duidelijke trends te signaleren. Over de hele periode is er relatief weinig overeenstemming over de positie van CP en CD.¹³ Afgezien van deze groeperingen, staat bij de respondenten van de kiezersonderzoeken het GPV gemiddeld voortdurend het meest rechts en GroenLinks in de twee beschikbare jaren het meest links. Wat de grote partijen betreft, staat de VVD het meest rechts en de PvdA het meest links. Daartussen staan in gelijkblijvende volgorde CDA en D66.

Tabel 6.4 Links-rechtspercepties van politieke partijen door de bevolking van 18 jaar en ouder, 1981-1994 (gemiddelde, standaardafwijking (sd) en het aandeel respondenten dat de partij positioneert (n))^a

		1981	1982	1986	1989	1994
CP of CD	gemiddelde	.	73	67	66	79
	(n) sd	.	(61%) 39	(71%) 44	(85%) 42	(77%) 37
GPV	gemiddelde	80	82	79	75	73
	(n) sd	(72%) 24	(66%) 20	(73%) 24	(83%) 23	(68%) 22
SGP	gemiddelde	79	78	75	72	72
	(n) sd	(70%) 26	(65%) 25	(72%) 28	(82%) 27	(70%) 23
RPF	gemiddelde	.	79	77	73	72
	(n) sd	.	(58%) 22	(65%) 26	(75%) 25	(65%) 22
VVD	gemiddelde	77	75	75	71	69
	(n) sd	(89%) 21	(88%) 21	(91%) 22	(95%) 21	(91%) 19
CDA	gemiddelde	74	73	73	67	61
	(n) sd	(92%) 19	(88%) 20	(92%) 20	(95%) 20	(91%) 19
D66	gemiddelde	38	44	41	36	44
	(n) sd	(89%) 18	(83%) 18	(86%) 18	(94%) 17	(90%) 17
PvdA	gemiddelde	21	23	19	23	30
	(n) sd	(93%) 18	(90%) 19	(93%) 18	(96%) 18	(92%) 20
GroenLinks	gemiddelde	.	.	.	12	18
	(n) sd	.	.	.	(94%) 14	(88%) 17

^a Reacties op het verzoek 'Ook van politieke partijen wordt gezegd dat zij "links" of "rechts" zijn. Hier ziet u de partijen genoemd. Wilt u bij elke partij een kruisje zetten in het vakje dat volgens u aangeeft hoe "links" [=1] of "rechts" [= 10] deze partij is?' Scores gerecodeerd van 1-10 tot 0-100.
 . = niet gevraagd.

Bron: SKON/Steinmetzarchief (NKO'81-'94)

Evenals bij de zelfplaatsing van aanhangers van partijen in figuur 6.3 treedt wel convergentie of depolarisatie op: de afstand tot het politieke midden (= 50) is in 1994 voor alle vier partijen kleiner dan in 1981. De gepercipieerde afstand

tussen de links-rechtstegenpolen VVD en PvdA wordt kleiner vanaf 1986, van 56 in dat jaar via 49 in 1989 naar 39 in 1994. Dit spoort met de convergentie die is gesignaleerd in onderzoek van verkiezingsprogramma's tot en met 1989 (Michels 1993; Pennings en Keman 1994).

6.3.2 Politieke strijdpunten Behalve voor links en rechts kan voor enkele strijdpunten worden nagegaan hoe de verschillen tussen partijaanhangen en in gepercipieerde posities van partijen veranderen.

Tabel 6.5 laat zien hoe de eigen voorkeuren van de aanhang van partijen van 1970 tot 1996 afwijken van die van alle Nederlanders, dus inclusief mensen met een andere dan één van de genoemde partijkeuzen of zonder partijkeuze. Opgenomen zijn enkele klassieke links-rechts- en confessionele strijdpunten, alsmede onderwerpen die op de postmoderne-politiekdimensie van Inglehart (zie verderop) saillant zijn voor postmaterialisten (medezeggenschap, milieu) en voor hun 'autoritaire' tegenvoeters (doodstraf, nationale identiteit). Ter wille van de overzichtelijkheid zijn weer slechts vier partijen opgenomen en blijven gradaties in de voorkeuren buiten beschouwing: steun voor de vermelde opvattingen wordt gepercenteerd op allen die een mening geven. Het CDA wordt ook vermeld in 1970 en 1975 en dan betreffen de gegevens de combinatie van ARP, CHU en KVP.

Hoewel er met de beschikbare data gefundeerder en gedetailleerder iets te zeggen is over trends in de interne homogeniteit en onderlinge verscheidenheid van de partijen (zie Michels 1993), geven de eenvoudige afwijkingcijfers in tabel 6.5 ook al een beeld van de ontwikkelingen in polariteiten in voorkeuren van de achterban van partijen. Daarbij zijn twee aspecten van belang: welke partijen staan tegenover elkaar en hoe ver staan ze van elkaar? De aard van de tegenstellingen verschilt. Bij de eerste drie voorkeuren betreffende inkomensongelijkheid, overheidsuitgaven en medezeggenschap van arbeiders, staan PvdA en VVD tegenover elkaar. In het laatst vermelde onderzoeksjaar is de afstand tussen beide partijen kleiner dan in voorafgaande jaren, maar het beeld is te wisselend om van convergerende trends te kunnen spreken. Bij de milieuvoorkeur is in de hele periode sprake van een gematigde tegenstelling tussen links (PvdA en D66) en rechts (CDA en VVD). Bij de opvattingen over de relatie tussen politiek en godsdienst, abortus en nationale identiteit manifesteert zich een antithese van het CDA tegenover de rest. De scherpte daarvan fluctueert. In het geval van het behoud van de nationale identiteit kondigt zich door verschuivingen van de VVD-aanhang in de richting van de CDA-aanhang wellicht een links-rechtspolariteit aan.¹⁴ Bij de overwegingen over de doodstraf is het eerder zo dat vanaf 1975 de VVD alleen tegenover de andere partijen staat, en dat wellicht in toenemende mate.

Alles bij elkaar is er in tabel 6.5 geen sprake van overheersende polarisatie- of depolarisatietrends. Over de homogeniteit van achterbannen kunnen op basis van de hier gepresenteerde gegevens moeilijk uitspraken worden gedaan.¹⁵ Volstaan kan hier worden met de conclusie van een gedetailleerdere analyse van meer kwesties door Michels (1993: 209): "in de periode van 1970 tot 1989 zijn er weliswaar met betrekking tot afzonderlijke issues op electoraal niveau veranderingen opgetreden in de homogeniteit binnen en de polarisatie tussen PvdA, de VVD en het CDA/(confessionele drie), maar een duidelijk patroon in de veranderingen ontbreekt."

Tabel 6.5 Politieke voorkeuren: allen en afwijkingen van personen met voorkeuren voor vier partijen, 18-70-jarigen, 1970-1996 (in procenten en procentpunten)

		1970	1975	1980	1985	1992	1996
is er (sterk) voor dat de overheid ingrijpende maatregelen neemt om de verschillen in inkomens te verkleinen	allen	59	63	70	56	51	54
	PvdA	+13	+20	+16	+18	+17	+13
	D66	+5	.	+1	.	-8	+0
	CDA	-1	-6	-4	-10	-7	+2
	VVD	-34	-27	-33	-34	-31	-27
vindt dat de overheid over veel of een beetje meer geld moet kunnen beschikken om allerlei openbare voorzieningen mogelijk te maken	allen	77	58	57	42	60	63
	PvdA	+9	+15	+14	+11	+11	+7
	D66	+12	.	+3	.	+1	+1
	CDA	-6	-8	-8	-11	-9	-1
	VVD	-9	-16	-13	-18	-22	-11
wenst dat de medezeggenschap van arbeiders in de bedrijven (veel of een beetje) groter wordt	allen	68	60	58	51	54	.
	PvdA	+16	+18	+17	+15	+7	.
	D66	+19	.	+6	.	+0	.
	CDA	-9	-6	-13	-12	-12	.
	VVD	-29	-27	-28	-32	-21	.
vindt dat er te weinig wordt gedaan tegen de milieu-vervuiling	allen	.	73	75	73	70	57
	PvdA	.	+4	+2	+4	+5	+6
	D66	.	.	+11	.	+6	+4
	CDA	.	-3	-7	-3	-8	-6
	VVD	.	-5	+0	-6	-13	-12
vindt dat politiek en godsdienst los van elkaar moeten staan	allen	69	57	68	71	74	73
	PvdA	+17	+19	+17	+10	+6	+4
	D66	+16	.	+1	.	+5	+6
	CDA	-21	-12	-26	-22	-19	-23
	VVD	+16	+10	+14	+9	+7	+11
is het er (sterk) mee eens dat een vrouw zonder meer abortus kan laten uitvoeren als zij dit wenst	allen	43	49	54	53	54	46
	PvdA	+7	+13	+19	+14	+10	+7
	D66	+21	.	+11	.	+6	+9
	CDA	-21	-17	-29	-24	-23	-18
	VVD	+13	+7	+10	+7	+4	+9
is het er (volkomen/in grote lijnen) mee eens dat wij er bij het streven naar internationale samenwerking voor moeten oppassen dat er geen typische Nederlandse levenswijzen verloren gaan	allen	50	56	53	44	65	56
	PvdA	+4	-4	-4	-6	-4	-5
	D66	-23	.	-7	.	-5	-8
	CDA	+16	+9	+9	+11	+8	+12
	VVD	-2	+0	-0	+2	+3	+6
is het er (sterk) mee eens dat misschien goed zou zijn als voor bepaalde misdaden de doodstraf weer zou worden ingevoerd	allen	37	47	40	41	45	41
	PvdA	+6	-4	+2	-6	-5	-10
	D66	-6	.	-5	.	-4	-9
	CDA	+1	+2	-5	-4	-5	-8
	VVD	+2	+8	+10	+11	+6	+12

. = niet gevraagd/minder dan 80 respondenten.

Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-96)

Tabel 6.6 Percepties van politieke partijen door de bevolking van 18 jaar en ouder, 1977-1994 (gemiddelde, standaardafwijking (sd) en het aandeel respondenten dat de partij positioneert (n))^a

		1977	1981	1982	1986	1989	1994
inkomensongelijkheid: ^b tegen → voor nivellering							
VVD	gemiddelde	27	23	23	18	.	.
	(n) sd	(69%) 30	(82%) 27	(81%) 29	(84%) 25	.	.
CDA	gemiddelde	47	41	36	29	.	.
	(n) sd	(63%) 24	(81%) 25	(78%) 26	(83%) 24	.	.
D66	gemiddelde	.	66	56	58	.	.
	(n) sd	.	(73%) 22	(73%) 22	(67%) 22	.	.
PvdA	gemiddelde	76	81	78	83	.	.
	(n) sd	(72%) 30	(84%) 24	(83%) 27	(86%) 24	.	.
inkomensongelijkheid: ^c grotere → kleinere verschillen							
VVD	gemiddelde	.	.	.	24	26	26
	(n) sd	.	.	.	(87%) 24	(88%) 25	(80%) 25
CDA	gemiddelde	.	.	.	42	42	43
	(n) sd	.	.	.	(87%) 21	(88%) 23	(81%) 23
D66	gemiddelde	.	.	.	62	64	57
	(n) sd	.	.	.	(70%) 20	(79%) 21	(73%) 22
PvdA	gemiddelde	.	.	.	84	82	74
	(n) sd	.	.	.	(90%) 24	(91%) 25	(83%) 26
kerncentrales: ^d meer → minder							
VVD	gemiddelde	38	31	33	25	36	33
	(n) sd	(48%) 30	(72%) 30	(78%) 30	(82%) 29	(78%) 30	(65%) 26
CDA	gemiddelde	42	37	36	26	42	42
	(n) sd	(47%) 26	(77%) 27	(81%) 27	(84%) 27	(80%) 24	(66%) 24
D66	gemiddelde	.	69	60	60	66	64
	(n) sd	.	(68%) 26	(74%) 26	(65%) 25	(72%) 26	(63%) 24
PvdA	gemiddelde	55	72	74	79	72	67
	(n) sd	(54%) 30	(78%) 29	(81%) 32	(84%) 30	(81%) 30	(69%) 26
euthanasie: ^e tegen → voor							
VVD	gemiddelde	.	.	.	68	65	66
	(n) sd	.	.	.	(81%) 28	(81%) 26	(69%) 27
CDA	gemiddelde	.	.	.	27	24	31
	(n) sd	.	.	.	(88%) 23	(91%) 22	(80%) 25
D66	gemiddelde	.	.	.	69	74	71
	(n) sd	.	.	.	(65%) 23	(78%) 24	(68%) 24
PvdA	gemiddelde	.	.	.	74	71	67
	(n) sd	.	.	.	(82%) 25	(89%) 24	(75%) 26

^a Er worden telkens twee tegengestelde opvattingen over politieke zaken gepresenteerd met het verzoek partijen te plaatsen door het aankruisen van een vakje tussen 1 [ene uitspraak] en 7 [= andere uitspraak]; 1-7 omgerekend tot 0-100.

^b De verschillen in inkomens in ons land moeten blijven zoals ze zijn (0) - ... moeten veel kleiner worden (100).

^c De verschillen in inkomens in ons land moeten groter worden (0) - ... moeten kleiner worden (100).

^d In Nederland moet snel worden gewerkt aan uitbreiding van het aantal kerncentrales (0) - ... moeten in het geheel geen kerncentrales worden gebouwd (100).

^e Het moet verboden zijn dat een arts het leven van een patiënt op diens verzoek kan beëindigen (0) - een arts mag altijd als een patiënt daartoe de wens te kennen geeft diens leven beëindigen (100).

Bron: SKON/Steinmetzarchief (NKO'77-'94)

Evenals voor de links-rechtsposities, is ook voor politieke kwesties interessant of er verschuivingen zijn opgetreden in de percepties van de politieke partijen. Voor een aantal partijen en strijdpunten is daarnaar gevraagd in de Nationale kiezersonderzoeken. Tabel 6.6 toont hoe het electoraat de opstelling ziet van VVD, CDA, D66 en PvdA ten aanzien van de strijdpunten inkomensongelijkheid, kernenergie en euthanasie. Bij de inkomensongelijkheid werd eerst naar inkomensnivellering gevraagd, vanaf 1986 werd ook de mogelijkheid van een voorkeur voor grotere inkomensongelijkheid in de beschouwing betrokken (soms zegt de verandering van enquêtevragen meer over de tijdgeest dan de verschuiving in de beantwoording). Inkomensongelijkheid is een klassieke links-rechtskwestie. Kernenergie is een onderwerp dat vooral eind jaren zeventig, begin jaren tachtig speelde en dat kan gelden als kwestie van de nieuwe sociale bewegingen. Euthanasie is, evenals abortus, in de Nederlandse politiek vooral een confessioneel-seculier strijdpunt. In breder perspectief gaat het om morele dilemma's van een nieuwe *life-and-death-politics*, die door medisch-technologische ontwikkelingen wordt gegenereerd en waarmee de conventionele politiek slecht raad weet (Beck 1993: 234 e.v.).

Zoals in tabel 6.4 wordt ook nu naast de gemiddeld gepercipieerde opstelling, ook de verscheidenheid in percepties vermeld alsmede het aandeel van de onderzochten dat de partijen positioneert. Wat het laatste betreft toont het electoraat zich in de hele periode vaker onzeker over posities van D66 dan over de opstelling van de andere partijen. Voor het oude strijdpunt van de inkomensverdeling heeft men vaak wel een indruk van waar de partijen staan. Het nieuwe strijdpunt van de euthanasie doet daar niet veel voor onder. Dat kernenergie geen politiek issue meer is in de eerste helft van de jaren negentig wordt zichtbaar in de sterke daling tussen 1989 en 1994 van het deel van het electoraat dat de opvattingen van de partijen meent te kennen. De waarden van de standaardafwijkingen wijzen nergens op een trendmatige toe- of afname van de onzekerheid over de posities van de partijen.

Wat de gemiddeld gepercipieerde posities betreft, wordt bij de inkomensongelijkheid onveranderd de VVD tegenover de PvdA geplaatst. Bij de nivelleringsvraag ziet de bevolking beide partijen in 1986 meer gepolariseerd dan in 1977 (de gemiddelden verschillen respectievelijk 65 en 49). Bij de nieuwe vraag over inkomensongelijkheid is de afstand tussen beide partijen in 1994 geringer dan in 1986 (zoals ook bij de links-rechtsplaatsingen in tabel 6.4). Bij de kerncentrales is de gepercipieerde polariteit geringer en gaat het eerder om VVD plus CDA versus PvdA plus D66. Bij euthanasie is het patroon zoals verwacht weer anders: CDA versus de andere drie partijen. Ook hier blijven de relatieve posities onveranderd.

De presentaties van gegevens over de strijdpunten en eerder van de links-rechtspositioneringen geven weinig aanleiding om van fragmentatie te spreken. De links-rechtsposities en -percepties toonden convergentie, maar er kon geen trend worden gesignaleerd in de bereidheid of capaciteit tot deze plaatsingen en er was ook geen sprake van toenemende meningsverschillen over de positie van de partijen; wel gingen meer mensen zich in het links-noch-rechtse midden plaatsen. Dat is echter geen reden om aan te nemen dat de plaatsing van minder betekenis is geworden.¹⁶ Politicologisch onderzoek toont een onverminderd sterke samenhang tussen zelfplaatsing en partijvoorkeur. Het belang van links-rechtsposities voor de partijkeuze kan men zich als volgt voorstellen: een kiezer plaatst zich op basis van voorkeuren bijvoorbeeld links van het midden en vanuit die positie komt een aantal partijen van links tot het midden meer of minder in aanmerking voor zijn stem. Ofwel de kiezer zoekt dan de partij met de

kortste links-rechtsafstand tot de eigen positie ofwel hij verkiest uit de links-rechtsvoorselectie de partij die hem met saillante kwesties het meest overtuigde, daar zijn de politicologen nog niet helemaal uit.

6.3.3 Ideologische oriëntaties

Wat de fragmentatie betreft die in het begin van deze paragraaf werd verondersteld, zijn er geen aanwijzingen gevonden voor een heterogenisering van partij-achterbannen. Van directer belang voor de veronderstelling is de betekenis van ideologieën als oriëntaties in de politiek en ter onderscheiding van partijen. Hier bieden de onderzoeken van Middendorp voor de jaren 1970-1992 interessant materiaal, met name zijn metingen van conservatisme, socialisme en liberalisme.¹⁷ De metingen worden nader verklaard in de bijlage bij dit hoofdstuk. Daar blijkt de samenhang van ideologische opvattingen zeer stabiel te zijn in de periode 1970-1992. Dat is op zich al veelzeggend. Tot 1992 viel het met de postmoderne chaotisering in Nederland blijkbaar nog wel mee. Hoe zeer onderscheiden zich de achterbannen van de grote partijen op de ideologische dimensies? Tabel 6.7 toont voor elk van de drie dimensies afwijkingen van de gemiddelde waarden van de bevolking. Daaraan is het aandeel van het bevolkingskwartiel met de hoogste waarden in elk jaar toegevoegd, omdat personen met sterk ideologische voorkeuren mogelijk een andere ontwikkeling laten zien dan de gemiddelde partijaanhangers.

Tabel 6.7 Ideologische profilering van personen met voorkeuren voor vier partijen, 18-70-jarigen, 1970-1992 (afwijkingen van bevolkingsgemiddelden en aandelen met hoogste waarden)

		afwijking van gemiddelde ^a					aandeel hoogste waarden ^b				
		1970	1975	1980	1985	1992	1970	1975	1980	1985	1992
conservatisme	PvdA	-0	-3	-15	-11	-7	24	26	20	20	25
	D66	-58	.	-24	.	-14	11	.	14	.	20
	CDA	+41	+26	+30	+39	+32	34	33	33	40	33
	VVD	+22	+2	+19	+13	-0	31	23	32	31	22
liberalisme	PvdA	-30	-49	-31	-24	-24	14	14	16	14	17
	D66	+23	.	+3	.	+5	32	.	26	.	25
	CDA	-10	-3	+2	+6	+6	21	23	23	25	28
	VVD	+56	+71	+60	+56	+52	46	51	48	53	48
socialisme	PvdA	+28	+35	+34	+34	+34	32	38	39	37	37
	D66	+19	.	-3	.	-1	26	.	24	.	23
	CDA	-31	-15	-27	-26	-21	17	21	15	14	16
	VVD	-51	-41	-52	-49	-52	7	14	12	10	9

^a Afwijking van de gemiddelde waarde van de hele bevolking (zie bijlage).

^b Omvang van het bevolkingskwartiel met de hoogste waarden per jaar (in procenten).

. = minder dan 80 respondenten.

Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-92)

Zoals te verwachten, is de VVD-aanhang het meest liberaal en de PvdA-aanhang het meest socialistisch. De CDA-aanhang is het meest conservatief. Bij gebrek aan voldoende aanhang is D66 niet in alle jaren vermeld. In de vermelde jaren toont de aanhang van deze partij zich het minst conservatief, maar wat de steun voor het liberale en socialistische gedachtegoed betreft onderscheidt de aanhang van deze partij zich na 1970 niet van de rest van de bevolking. De profilering van de VVD-aanhang is door de jaren heen het scherpst, niet alleen

door steun aan het liberalisme, maar ook door afwijzing van het socialisme. Dat is ook zo als gelet wordt op de omvang van de bevolkingskwartielen met sterke voorkeuren. Bij die manier van kijken valt verder op dat het bevolkingsdeel dat het conservatieve gedachtegoed een warm hart toedraagt, in de VVD en PvdA niet is ondervetegenwoordigd. Een scherpe opdeling van ideologische voorkeuren vertoont tabel 6.7 al met al niet, maar van een vervaging van ideologische tegenstellingen is evenmin sprake: over de hele linie is de profilering van de aanhang van de partijen in 1992 niet minder dan in 1970.¹⁸

De derde veronderstelling die in het begin van deze paragraaf werd vermeld, was die van een herordening van de politieke tegenstellingen. Er zouden zich in Nederland, evenals in andere Westerse landen, in de afgelopen decennia naast of dwars op de oude links-rechtstegenstelling één of meer andere veelomvattende dimensies in de politieke waarden en strijdpunten hebben ontwikkeld. Nu is in het voorgaande al gebleken dat 'links' en 'rechts' in de afgelopen decennia waarschijnlijk niet minder belangrijk zijn geworden voor de oriëntatie van burgers in de politiek. Dat sluit echter niet uit dat de betekenis van deze ruimtelijke positioneringen inhoudelijk is veranderd en dat er andere centrale onderscheidingen zijn bijgekomen.

De bekendste, maar geenszins onomstreden uitwerking van een nieuwe politieke dimensie is de onderscheiding van materialisme en postmaterialisme van de Amerikaanse politicoloog Inglehart (1977 en 1997). Kort gezegd staat materialisme voor concentratie op fysieke veiligheid en economische zekerheid en betekent postmaterialisme een benadrukking van persoonlijke vrijheid en van expressieve en esthetische waarden. Het postmaterialisme zou in opmars zijn: "Mensen zouden steeds meer prioriteit geven aan zaken als zelfontplooiing, emancipatie en individualisering in plaats van volgzzaamheid, tradities en materieel gewin" (Van Deth 1995: 132). De verspreiding van de postmaterialistische waardeoriëntatie zou de basis hebben gelegd voor de opkomst van de zogeheten nieuwe sociale bewegingen in de jaren zeventig en nieuwe groene partijen in de jaren tachtig.

In Ingleharts generatiele benadering van veranderingen in de politieke cultuur is een belangrijke veronderstelling dat jongeren die in welvaart en zekerheid opgroeien, postmaterialistische oriëntaties ontwikkelen, die zij in hun latere leven vasthouden. Gezien de sociaal-economische ontwikkeling in Nederland zou men een gestage toename van het aandeel postmaterialisten in de bevolking mogen verwachten. Volgens diverse bronnen blijkt daarvan echter sinds 1970 nauwelijks of geen sprake te zijn geweest.¹⁹ Dat sluit nog niet de mogelijkheid uit dat politieke partijen zich sterker naar materialisme en postmaterialisme zijn gaan onderscheiden. Ook daarvoor zijn echter geen duidelijke aanwijzingen. Eerder is het zo geweest dat de links-rechtsonderscheiding het postmaterialisme heeft geabsorbeerd. Niet alleen neigen materialisten naar rechts en postmaterialisten naar links, althans als het gaat om het libertaire postmaterialisme zoals dat door Inglehart wordt gemeten, ook heeft in de afgelopen decennia de plaatsbepaling 'links' zelf een meer postmaterialistische betekenis gekregen. In Nederland en elders ging dat gepaard met conflicten tussen traditioneel links en nieuw links, dat zich profileerde op postmaterialistische waarden zoals democratisering. Landen verschillen in de mate waarin materialisme en postmaterialisme en bijbehorende nieuwe politieke strijdpunten zijn geïntegreerd in de links-rechtstegenstelling en in het bestaande partijstelsel. In Nederland is dat sterker het geval geweest dan elders in West-Europa.²⁰

Knutsen (1995a) vergeleek voor de jaren zeventig en tachtig in een aantal West-Europese landen de impact op de partijvoorkeur van het onderscheid materia-

lisme versus postmaterialisme met die van religie (i.c. kerksheid) en linkse versus rechtse oriëntaties. Bij de laatste gaat het nu echter niet om de zelfplaatsing, maar om een substantiële meting op basis van opvattingen over gelijkheid, publieke zeggenschap over de economie en medezeggenschap. Die links-rechtsoriëntatie was in de hele periode het belangrijkste in de Scandinavische landen, Groot-Brittannië en Frankrijk. Het religieus-seculiere onderscheid bleef dominant in de meeste katholieke landen en in Nederland. Alleen in Duitsland, waar het partijlandschap met een relatief succesvolle nieuwe groene partij werd verrijkt, kreeg van de drie oriëntaties het onderscheid materialisme vs. postmaterialisme in de loop der jaren de grootste invloed op de partijvoorkeur.²¹ In recente publicaties maakt Inglehart (1997) gewag van een meermomvattende *postmodernization*, die behalve door toenemend postmaterialisme ook gekenmerkt wordt door de herwaardering van tradities en de verwerping van economische rationaliteit en van politieke en wetenschappelijke autoriteit. Deze ontwikkeling zou haar tegenkrachten oproepen en aldus een *postmodern politics dimension* genereren. Ideaaltypisch staan op deze dimensie milieubewust moderniserende antiautoritaire postmaterialisten tegenover in onzekerheid verkerende en tot xenofobie geneigde materialisten met een hang naar fundamentalisme. Partijpolitiek plaatst Inglehart (1997: 243 e.v.) in Duitsland en Frankrijk de Groenen en Ecologisten tegenover respectievelijk *Republikaner* en *Front National*. In Nederland zouden de postmoderne partijen al een steviger positie hebben veroverd. Als postmodern beschouwt hij D66 en GroenLinks en deze plaatst hij tegenover de kleine christelijke partijen. Uit deze verwijzingen naar partijen blijkt dat Inglehart bij de tegenpool van de postmodernen wel erg veel bij elkaar veegt. Van een nauw samenhangend complex van fundamentalistische en xenofobe waarden of partijen kan hier stellig niet worden gesproken.

Een relevantere ordening voor de Nederlandse politiek biedt wellicht het onderscheid van dimensies in de politieke cultuur door Middendorp.²² Op basis van een groot aantal houdingsschalen op vijf meetpunten van 1970 tot en met 1992 vindt Middendorp (1994; vgl. 1991) voortdurend een tweedimensionele ideologische ruimte met een sociaal-economische links-rechtsdimensie en een politiek-culturele 'libertair-autoritair' dimensie. Deze dimensies worden gevalideerd met metingen van abstracter ideologisch gedachtegoed (zie bijlage). Evenals dat eerder in de tekst bij Knutsen (1995a) het geval was, gaat het Middendorp bij links en rechts om een samenvatting van opvattingen over nivellering, collectieve voorzieningen en dergelijke, en niet om een politieke zelfplaatsing. De links-rechtszelfplaatsingen blijken met beide dimensies ongeveer even sterk samen te hangen. In het assenstelsel van Middendorp (1991: 263) gaan de zelfplaatsingen van het links-libertaire naar het rechts-autoritaire kwadrant. De posities van de aanhangen van partijen op de links-rechtsdimensie van Middendorp komen overeen met de volgorde op de links-rechtszelfplaatsing die op de autoritair-libertair dimensie kent twee omdraaiingen: de PvdA is minder libertair dan D66 en het CDA is dat minder dan de VVD. Voor de verklaring van partijvoorkeuren zijn in de periode 1970-1985 volgens Middendorp (1991: 203 e.v.) twee dimensies belangrijker geworden in vergelijking met sociale kenmerken, waaronder godsdienst. In dat verband spreekt hij over een 'ideologisering' van de partijkeuze.

Het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland van 1992 staat een vergelijking toe van het belang van de polariteiten die tot nu toe de revue zijn gepasseerd, voor de onderscheiding van politieke partijen. Zes partijvoorkeuren (GroenLinks, PvdA, CDA, VVD en de combinatie van kleine christelijke partijen) verklaren in 1992 12% van de variantie in scores op Ingleharts (lange) postmaterialismeschaal, 24% op Middendorps autoritair-libertair schaal en 19% op

zijn links-rechtsschaal. Van de variantie in links-rechtszelfplaatsingen wordt 42% verklaard (Dekker et al. 1996). Die politieke zelfplaatsing kan ook hier weer worden beschouwd als een resultante van de andere, inhoudelijk bepaalde dimensies. Tussen waardeoriëntaties en (partij)politieke oriëntaties vindt als het ware een samenvatting van voorkeuren plaats in links-rechtszelfplaatsingen. Interessant in dit verband is dat de opvattingen van kamerleden die door Middendorp in 1971 en 1981 op dezelfde wijze zijn ondervraagd als de bevolking, wel direct al in één dimensie kunnen worden samengevat. In de politieke arena is de polariteit van progressief versus conservatief ofwel links versus rechts blijkbaar heel dominant.

Een nieuwe dimensie die de laatste jaren opdoemt in de Nederlandse politiek zou benoemd kunnen worden als communitarisme versus individualisme. Deze tegenstelling refereert aan de internationale discussie tussen gemeenschapsdenkers en liberalen en krijgt politiek in Nederland aandacht door het ontstaan van het sociaal-liberale kabinet-Kok in 1994. In termen van links en rechts valt er door het ontbreken van het CDA in de coalitie een gat tussen VVD en D66 en is dit kabinet en dus ook de oppositie moeilijk te plaatsen. Het paarse kabinet heeft een seculier profiel van modernisering, economisering, flexibilisering en individualisering. Daartegenover kunnen traditionele waarden, 'grenzen aan de groei', gemeenschapszin en de bescherming van informele en vrijwillige sociale verbanden worden geplaatst. Dat neigt naar een conservatieve positionering, maar er worden ook nieuwe samenlevingsvormen en vormen van maatschappelijke zelfregulering naast gezin en traditioneel middenveld in stelling gebracht tegen de 'doorgesloten individualisering' en 'commercialisering'. Op dit punt valt een sterke overeenkomst op tussen de programma's voor de kamerverkiezingen 1998 van CDA en GroenLinks (Duyvendak 1997). Deze partijen kunnen als communitaristische pool tegenover de liberale pool van D66 en VVD worden geplaatst. Wat het CDA betreft ligt er een basis in de traditie van 'organische' noties in het confessionele denken (De Beus et al. 1996: 134-135). De verspreiding van communitaristische noties is overigens niet beperkt tot de oppositiepartijen; afgaande op de discussies over normen en waarden, sociale cohesie en civil society, is er in Nederland in de jaren negentig een breed "verlangen naar gemeenschap" (Koenis 1997).²³ Wellicht gaat het hier toch eerder om een veranderende tijdgeest dan om een belangrijke politieke polariteit in de Nederlandse politiek voor de komende jaren. Alvorens in paragraaf 6.4 op de toekomst wordt ingegaan, wordt eerst een samenvatting van enkele empirische bevindingen gegeven.

- § 6.4 Slotbeschouwing In dit hoofdstuk zijn de steun voor politieke partijen, de percepties van hun posities en de voorkeuren van hun achterbannen gebruikt om de politieke verscheidenheid in de afgelopen decennia te beschrijven. Gangbare ideeën over partijpolitieke ontwikkelingen in de afgelopen decennia worden deels bevestigd en deels gelogenstraft door de gepresenteerde empirie.
- In de steun voor afzonderlijke partijen hebben zich weliswaar sterke verschuivingen voorgedaan, maar het partijstelsel wordt nog altijd gekenmerkt door een combinatie van enkele grotere en meerdere kleine partijen. Ondanks verlies voor het CDA en winst voor de VVD, heeft zich - anders dan wel werd verwacht in het begin van de jaren zeventig - geen tweepartijstelsel ontwikkeld. Daarvoor ontbreekt het de PvdA en VVD als grootste partijen na de verkiezingen van 1998 niet alleen aan massa, maar ook aan polarisatie.
 - Er is een duidelijke secularisatietrend geweest, zowel in het electoraat (er zijn minder gelovigen en de gelovigen die er zijn stemmen minder confessioneel)

als in de opstelling van de grootste confessionele partij(en) (van mobilisatie van de achterban naar werving in het hele electoraat).

- De beweeglijkheid in het electoraat is toegenomen. Dat steeds meer kiezers gaan zweven is overigens geen adequaat beeld: het is wel zo dat ze minder vast zitten aan één partij, maar het is niet zo dat ze voor de verkiezingen op een willekeurige plek in het politieke spectrum landen; over hoe men stemt wordt waarschijnlijk meer nagedacht dan vroeger en de keuze beperkt zich doorgaans tot partijen die (links dan wel rechts) dicht bij elkaar liggen.
- Er is geen reden om aan te nemen dat links en rechts sterk aan belang hebben ingeboet als oriëntatiemiddelen in de politiek. De links-rechtszelfplaatsing en plaatsing van partijen functioneren nog steeds, zij het dankzij een gebrek aan een vaste inhoudelijke betekenis van de termen. Nieuwe politieke dimensies worden politiek werkzaam via de links-rechtstegenstelling of blijken van tijdelijk belang voor specifieke strijdpunten en kleine partijen.
- Er is wel een trend aanwijsbaar van depolarisatie of convergentie in de politieke links-rechtspercepties van partijen en zelfplaatsing van achterbannen.
- Er zijn geen aanwijzingen voor een trendmatige partijpolitieke vervaging van strijdpunten, fragmentatie van achterbannen of verminderde verankering van ideologisch gedachtegoed.

Er kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de representativiteit van gegevens en de validiteit van indicatoren. Twijfel bij de longitudinale betrouwbaarheid van de enquêtes is stellig op zijn plaats. Maar er moet wel heel erg veel mis zijn met deze data om vast te houden aan ideeën over sterke veranderingen in aard en omvang van de partijpolitieke verscheidenheid.

Zal het in de nabije toekomst anders zijn? Grote kwesties van de tweede helft van de jaren negentig die voorlopig nog wel de aandacht zullen blijven vragen, zijn niet in eerste instantie verdelingsvraagstukken. Van de inrichting van de maatschappij (Europese integratie, infrastructuur en milieu, sociale cohesie) tot de inrichting van individuele levens (morele vragen rond geboorte en sterven, medisch-technologische dilemma's, te beschermen of te ontmoedigen samenlevingsvormen en leefstijlen) zijn er publieke vraagstukken waarvoor het ontbreekt aan een overzichtelijk aanbod van partijpolitieke oplossingen, laat staan aan een duidelijke links-rechtsordering van alternatieven. Dit gegeven en de eerder gesignaleerde links-rechtsdepolarisatie kunnen een voedingsbodem zijn voor de ontwikkeling van nieuwe veelomvattende scheidslijnen in de Nederlandse politiek. Kandidaten daarvoor zijn de tegenstelling communitarisme versus liberalisme en een politieke tegenstelling van waarden en belangen van groepen die de prestatie maatschappij mentaal 'voorbij' zijn en groepen die er niet in mee kunnen komen. Voorbeelden van die tweede polariteit zijn de postmodernisme-fundamentalismetegenstelling van Inglehart en verwante tegenstellingen van nieuwe progressiviteit en populistisch conservatisme (vgl. Eichardus 1994: 131 e.v.). De eerste tegenstelling past eerder in een scenario van economische voorspoed, de tweede eerder in een scenario van toenemende onzekerheden. Wat het laatste betreft zijn niet alleen materiële onzekerheden van belang, maar ook ingrijpende veranderingen in de directe leefomgeving of ervaringen dat nationale grenzen geen beschutting meer bieden. Hier verdient de geringe politisering van 'Europa' aandacht. Nederlandse politieke partijen functioneren in een landelijk referentiekader en politieke tegenstellingen ontwikkelen zich in dat kader. Anders dan in de gemeentelijke politiek, waarvoor een eigen openbaarheid bestaat en waar lokale lijsten worden gevormd, heeft Europa geen eigen publiek of partijen. Electoraal concurreren nationale partijen bij de 'tweede-orde'-verkiezingen voor het Europese parlement niet met elkaar op basis van hun ideeën over de Europese eenwording en ze dragen daarom

ook niet bij tot het ontstaan van een relevant referentiekader voor de Europese politiek (Van der Eijk 1994). Van een effectieve politisering van Europese vraagstukken is geen sprake in de Nederlandse politiek. Dat tekort kan partijpolitiek voor verrassingen zorgen als de Europese eenwording bijvoorbeeld economisch eens ongunstig zou uitpakken en kiezers het gevoel zouden hebben dat binnenlands beleid ook nauwelijks bescherming meer kan bieden tegen negatieve ontwikkelingen buiten de landsgrenzen.

Dergelijke mogelijkheden verdienen aandacht, ook al is het electorale gewicht van 'verliezers' doorgaans gering. Niet-stemmen pleegt een sterke concurrent te zijn van rechts-populistisch stemmen (SCP 1992: 496-498) en niet voor niets wordt de tegenpool op de 'nieuwe politieke dimensies' van Inglehart (1997) en Elchardus (1994) mede gekenmerkt door politieke passiviteit en vervreemding.

Van het bestaande partijstelsel kan het nodige absorptie- en aanpassingsvermogen worden verwacht ten aanzien van nieuwe maatschappelijke problemen en politieke strijdpunten. In vergelijking met andere landen kenmerkte het Nederlandse politieke systeem zich in de afgelopen decennia door een grote openheid op dit punt (SCP 1994: 590-593). In het begin van de jaren zeventig stonden meerdere postmaterialistische partijen als het ware al te wachten op een postmaterialistische aanhang en thans hoeven voor een politisering van het gemeenschapsverlangen partijpolitieke tradities slechts geactiveerd te worden. Daarbij is er grond voor het vermoeden dat links-rechts de dominante politieke polariteit blijft. Politieke links-rechtspositioneringen blijken in het voorgaande niet minder saillant te zijn geworden voor burgers, en de samenhang van deze positionering met oude en nieuwe tegenstellingen wordt in Nederland niet losser. Er zijn vooralsnog geen geduchte concurrenten in zicht voor het "links-rechtsmonopolie" (Beck 1993: 85) en er is ook geen reden om te veronderstellen dat de depolarisatie van de afgelopen jaren zich voort zal zetten. Dat zou wel een probleem zijn. Een verdere links-rechtsconvergentie kan ertoe leiden dat de spanning gaat ontbreken die in een representatieve democratie nodig is om de bevolking betrokken te houden bij de politiek. Zonder één of enkele overzichtelijke en gemeenschappelijke polariteiten wordt het lastig communiceren en kiezen in de politiek (vgl. Bobbio 1997). Een representatieve democratie "wint aan bindende kracht naarmate duidelijker is wat burgers en partijen in politieke opzicht scheidt" (Kalma 1994: 4). Een kwantitatieve benadering van uitspraken in verkiezingsprogramma's uit de periode 1946-1989 laat op langere termijn links-rechtsgolfbewegingen van partijen zien (Pennings en Keman 1994). De veranderingen zijn langzaam en beperkt, maar voldoende om na een decennium convergentie eerder divergentie te verwachten dan een spoedig einde van de politieke links-rechtspolariteit.

Noten

- ¹ In het algemeen kwamen partijen wel aan bod als maatschappelijke organisaties tussen overheid en burgers. Van afzonderlijke partijen (c.q. hun wetenschappelijke bureaus) werden ook analyses van maatschappelijke problemen en voorstellen voor veranderingen van beleidssystemen behandeld. Daarnaast werden voor de kabinetsformaties de financiële en personele consequenties van verkiezingsprogramma's voor de publieke of quartaire sector doorgelicht.
- ² Een opvallende ontwikkeling bij de raadsverkiezingen is de opleving van de lokale lijsten. In 1994 krijgen ze 22% van de raadszetels tegenover 16% bij de raadsverkiezingen van 1990. De verspreiding over gemeenten is thans breder dan tot in de jaren zeventig, toen lokale lijsten vooral in kleinere gemeenten en voornamelijk in het zuiden voorkwamen (in gebieden waar bij landelijke verkiezingen in overgrote meerderheid KVP werd gestemd). De huidige opleving is niet zonder meer een bewijs van een hernieuwde 'lokalisering' van

- de gemeentepolitiek: behalve door opvattingen over specifieke plaatselijke strijdpunten zal de voorkeur voor lokale lijsten in de jaren negentig ook worden ingegeven door afkeer van de landelijke politiek en grootschaligheid.
- ³ De gegevens voor de periode 1970-1988 zijn ontleend aan een bestand dat is samengesteld en gedocumenteerd door Eisinga en Felling (1992). Daar zijn voor de jaren 1989-1997 data uit het cumulatieve bestand NIPO-weekpeilingen Nederlandse kiezers van het NIPO en Steinmetzarchief aan toegevoegd. Een aantal weken ontbreekt, met name in de derde kwartalen van 1975 en 1976. De resultaten zijn herwogen op combinaties van leeftijd en sekse.
 - ⁴ De gegevens laten het helaas niet altijd toe om ongeldige waarden (geen stemrecht, codeerfouten) en weigeringen te onderscheiden van de antwoorden die op het ontbreken van een voorkeur duiden (weet het nog niet, gaat niet stemmen, gaat blanco stemmen). Waar het onderscheid gemaakt kan worden en uit ander onderzoek, is echter duidelijk dat de groep respondenten zonder voorkeur veel groter is dan de groep met ongeldige waarden en weigeringen. Geheel buiten beschouwing blijven de 'overige partijen'. Daarvoor spreekt gemiddeld ongeveer 2,5% van de ondervraagden een voorkeur uit; op jaarbasis komt alleen in 1971 (DS'70) en 1994 (ouderenpartijen) dit percentage boven de 4.
 - ⁵ De confessionelen leiden bij de katholieken dus een dubbel verlies: de bevolkingsgroep wordt kleiner en het verzuilde stemgedrag in de groep wordt minder; bij de protestanten speelt alleen het kleiner worden van de groep (hier speelt waarschijnlijk een rol dat bij de hervormden altijd al een grote categorie niet-verzuilden bestond en deze categorie juist kleiner zal zijn geworden). Een verwant verschil tussen katholieken en protestanten bestaat bij de levensbeschouwelijke identificatie tussen 1958 en 1992 (Dekker en Ester 1996).
 - ⁶ Andeweg (1995) maakt onderscheid op basis van kerksheid in plaats van kerkelijkheid en hij kijkt naar CDA, PvdA en VVD in plaats van naar combinaties van partijen. Bij vergelijking van 1989 en 1994 zijn volgens zijn berekeningen voor het CDA afnemende externe wervingskracht en voor de PvdA afnemende loyaliteit van de niet-kerkse arbeidersklasse de grootste oorzaak van verlies geweest.
 - ⁷ De aard van de belangrijkste scheidslijnen verschilt tussen landen. Sociale klasse speelt vrijwel overal. In de plaats van godsdienst spelen elders ook tegenstellingen tussen taalgemeenschappen of tussen stad en platteland een rol.
 - ⁸ Specifieker over partijen gesproken gaat het hier om de dreigende eenpartijstaat en de ontwikkeling van *catch-all parties*, dat wil zeggen partijen die niet meer zijn verankerd in een bepaalde ideologie of een bepaald bevolkingsdeel, maar met vage en onderling weinig samenhangende standpunten op zoek gaan naar stemmen in het hele electoraat.
 - ⁹ Vanzelfsprekend vallen percepties van partijen of gemiddelde voorkeuren van kiezers van partijen niet samen met de standpunten van die partijen. Daarvoor kan men beter partijenverkiezingsprogramma's, politici en verslagen van politieke debatten raadplegen. Deze bronnen leveren echter ontoereikende en onvoldoende vergelijkbare gegevens voor een kort overzicht over enkele decennia. Zie voor analyses van verkiezingsprogramma's Michels (1993) en Pennings en Keman (1994) en voor een onderzoek van opvattingen van kamerleden met behulp van parlements-enquêtes Thomassen (1981). Na 1979 zijn er geen enquêtes meer gehouden. De partijpolitieke tegenstellingen op belangrijke strijdpunten blijken in het parlement in 1979 minder gepolariseerd dan in het parlement in 1972, maar meer gepolariseerd dan bij de achterbannen in het in 1977 ondervraagde electoraat. Parlementariërs zijn zich ervan bewust dat hun voorkeuren afwijken van die van hun kiezers, die zij in het algemeen rechts van zichzelf plaatsen (Thomassen 1981). Ander onderzoek laat zien dat politici slecht op de hoogte zijn van opvattingen van hun achterban, maar niet dat zij deze systematisch te rechts zouden plaatsen (Dekker en Ester 1988).
 - ¹⁰ Zie Laponce (1981) en Bobbio (1997) voor de continuïteit van de onderscheidingen. Op basis van veelomvattend historisch onderzoek noemt Laponce (1981: 115 e.v.) als terugkerende elementen: egalitair versus hiërarchisch, arm versus rijk, niet- versus wel religieus, en discontinuïteit versus continuïteit. In een meer politiek-filosofische beschouwing stelt Bobbio (1997: 60) dat het in wezen blijft gaan om een "horizontal or egalitarian perception of society and a vertical or inegalitarian perception of society".

- 11 Ook op kortere termijn is er geen toename. In de Culturele veranderingen-onderzoeken 1993-1997 heeft voortdurend 12% à 13% van de 18-70-jarigen geen mening. Anders dan in deze onderzoeken en ook in de NIPO-weekpeilingen (als de categorie 'geen antwoord' representatief is voor de 'weet-niets'), daalt in de Nationale kiezersonderzoeken het aantal respondenten dat zichzelf niet kan of wil plaatsen wel (Van Deth 1995: 130).
- 12 Enige voorzichtigheid is hier geboden. De registratie van 'weet-niets' kan ook zijn beïnvloed door veranderingen in het veldwerk en in de deelname aan de kiezersonderzoeken. Wat het laatste betreft is goed voorstelbaar dat een toenemende selectie van politiek geïnteresseerden in het onderzoek een afnemende profilering van partijen in de hele onderzoekspopulatie verhult. Zie voor de non-responsproblematiek van het kiezersonderzoek verder het participatiehoofdstuk van het vorige SCR (SCP 1996: 535-537).
- 13 Zie Michels (1993: 150 e.v.) voor andere maten om (gebrek aan) homogeniteit in percepties van partijen te meten. De standaardafwijking is geschikt voor de vergelijking van partijen en onderzoeksjaren, omdat voortdurend een links-rechtsschaal van gelijke lengte is gebruikt. De onenigheid over de positie van CP en CD lijkt niet alleen voort te komen uit het feit dat deze groeperingen met hun naam zelf naar het centrum verwijzen en door anderen als 'extreem rechts' worden aangeduid: er zijn ook nogal wat respondenten die deze groeperingen helemaal links in het politieke spectrum plaatsen.
- 14 Overigens laat deze mening zien hoezeer de partij-aanhangers dezelfde trends volgen. Angst voor verlies van de 'typisch Nederlandse levenswijze' stijgt tussen 1985 en 1992 in de hele bevolking en in elk van de partij-achterbannen met maar liefst ongeveer 20 procentpunten. Wel moet bedacht worden dat de achterbannen zelf van samenstelling veranderen. Er worden geen panelgegevens gepresenteerd: niet dezelfde mensen zijn ondervraagd, laat staan dezelfde mensen met een stabiele partijvoorkeur.
- 15 Als men veronderstelt dat de selectie en dichotomisering van voorkeuren in tabel 6.5 een adequate representatie oplevert van belangrijke stellingnamen in de politiek, kan men hoogstens zeggen dat er geen sprake is van toenemende verdeeldheid in de zin dat er steeds minder uitgesproken meerderheidsstandpunten zijn.
- 16 Afnemende individuele stabiliteit van de zelfplaatsing zou wel een reden zijn. Van den Broek en Heunks (1994) laten met paneldata zien dat deze in de tweede helft van de jaren tachtig niet geringer is dan in de tweede helft van de jaren zeventig.
- 17 Middendorp zelf heeft uitgebreid over de onderzoeken tot en met 1985 gerapporteerd (Middendorp 1991), maar nauwelijks over het onderzoek van 1992. In de zomer van 1995 overleed hij.
- 18 Het is jammer dat na 1992 geen nieuwe metingen meer zijn verricht. Als kiezers reageren op uitlatingen van partijleiders zou men voor de VVD en PvdA respectievelijk een relatieve toename van het conservatisme en afname van het socialisme in de achterbannen mogen verwachten na de pleidooien van Bolkestein voor constitutionele verankering van christelijke waarden en het 'afschudden van de ideologische veren' door Kok (zie De Beus et al. 1996).
- 19 Van Deth (1995: 134) signaleert op basis van de Political action onderzoeken van 1974 en 1979 en de kiezersonderzoeken van 1989 en 1994 zelfs een lichte verschuiving in materialistische richting.
- 20 Dit duidt op een relatief grote openheid van het Nederlandse partijstelsel. In zekere zin was er in 1970 met D66, PPR en PSP ook al een ruime sortering *new politics* partijen beschikbaar voor de kiezers. Zie verder landenvergelijkingen en verwijzingen bij Nas en Dekker (1996). Steun van individuen voor de postmaterialistische milieubeweging laat zich in ons land ook minstens zo goed uit links-rechtsposities als uit (post)materialistische waardeoriëntaties verklaren.
- 21 Elders analyseert de auteur (Knutsen 1995b) de samenhang van de hier behandelde kenmerken met de links-rechtszelfplaatsing. De bevindingen voor acht West-Europese landen ondersteunen grosso modo het idee van pluralisering van de determinanten van de zelfplaatsing: kerksheid en sociaal-economische oriëntaties blijven van belang en (post)materialisme komt erbij. In Duitsland en Nederland is in 1990 de partiële correlatie tussen (post)materialisme en zelfplaatsing het sterkste van de drie geworden.
- 22 Overigens heeft Middendorp expliciet kritiek op Inglehart (zie Dekker et al. 1996). Kern daarvan is dat materialisme en postmaterialisme in feite twee dimensies zijn. Materialisten blijken op de dimensies van Middendorp (1994) vooral autoritair te zijn en postmaterialisten

listen vooral links. Vergelijkbare kritiek op Inglehart formuleert Flanagan (1987). Volgens deze auteur meet Inglehart een libertair soort postmaterialisme, dat materialisme en autoritarisme geforceerd in één tegenpool combineert. Het ware beter te onderscheiden tussen materialistische en non-materialistische *value priorities* en een autoritaire en libertaire *value preferences*. De laatste onderscheiding is voor non-materialisten saillant en geeft bij hen aanleiding tot strijd tussen nieuw links en nieuw rechts; de materialisten onderscheiden zich eerder op de klassieke sociaal-economische links-rechts onderscheiding.

²³ Zie voor een verdere behandeling van nieuwe (partij)politieke dimensies verder Elchardus (1994: 131 e.v.) en meer speculatief Beck (1993: 85 e.v.; 229 e.v.). Elchardus zelf veronderstelt en meet in Vlaanderen één nieuwe breuklijn door 'ideologische frontvorming' waarin de postmoderne politiekdimensie van Inglehart en de tegenstelling van communitarisme en liberalisme lijken samengevoegd. Met verwijzing naar de nieuw-rechtse of neo-conservatieve combinaties van economisch individualisme en cultureel traditionalisme in de afgelopen decennia in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, plaatst hij op de ene pool van zijn nieuwe ideologische as onder meer solidariteit, pluralisme en postmaterialisme (en politiek zelfvertrouwen), op de andere onder meer individualisme, autoritarisme en etnocentrisme (en politieke vervreemding). Aldus kan partijpolitiek het grootste onderscheid worden aangebracht tussen KleinLinks en Vlaams Blok. De auteur is zich er overigens terdege van bewust dat hij niet slechts waarden meet, maar ook zoiets als politieke 'correctheid' versus 'achterlijkheid'.

Literatuur

- Andeweg (1995) R. Andeweg. Afscheid van de verzuiling? In: J.J.M. van Holsteyn en B. Niemöller (red.). De Nederlandse kiezer 1994. Leiden: DSWO, 1995 (111-125).
- Beck (1993) U. Beck. Die Erfindung des Politischen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.
- De Beus et al. (1996) J. de Beus, J. van Doorn en P. de Rooy. De ideologische driehoek. Nederlandse politiek in historisch perspectief. Amsterdam: Boom, 1996 (tweede, herziene druk).
- Bobbio (1997) N. Bobbio. Left and right: the significance of a political distinction. Chicago: Chicago University Press, 1997.
- Van den Broek en Heunks (1994) A. van den Broek en F. Heunks. Politieke opvattingen na de ontzuiling. In: P. Ester en L. Halman (red.). De cultuur van de verzorgingsstaat. Tilburg: TUP, 1994 (39-63).
- Dekker en Ester (1988) P. Dekker en P. Ester. Cognitieve responsiviteit van de politieke elite in Nederland. In: Acta politica 23 (1988) 4 (401-436).
- Dekker en Ester (1996) P. Dekker en P. Ester. Depillarization, deconfessionalization, and de-ideologization. Empirical trends in Dutch society 1958-1992. In: Review of religious research 37 (1996) 4 (325-341).
- Dekker et al. (1996) P. Dekker, P. Ester en A. van den Broek. Leftist, libertarian or postmaterialist? Paper voor de najaarsconferentie van de NVPP, gehouden te Utrecht op 29 november 1996.
- Van Deth (1995) J.W. van Deth. De stabiliteit van oude en nieuwe politieke oriëntaties. In: J.J.M. van Holsteyn en B. Niemöller (red.). De Nederlandse kiezer 1994. Leiden: DSWO, 1995 (126-141).
- Van Deth en Janssen (1994) J.W. van Deth en J.I.H. Janssen. Party attachments and political fragmentation in Europe. In: European journal of political research 25 (1994) (87-109).
- Duyvendak (1997) J.W. Duyvendak. Opvallende overlap tussen GroenLinks en het CDA. In: Christen-democratische verkenningen 11 (1997) (583-586).
- Eisinga en Felling (1992) R. Eisinga en A. Felling. Confessional and electoral alignments in the Netherlands, 1962-1992. Amsterdam: Steinmetzarchief, 1992.
- Eisinga et al. (1997) R. Eisinga, Ph.H. Franssen en P. Scheepers. Trends in de links-rechts oriëntatie van Nederlandse kiezers, 1978-1995. In: G. Voerman (red.). Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 1997 (215-230).
- Elchardus (1994) M. Elchardus. Op de ruïnes van de waarheid. Leuven: Kritak, 1994.
- Van der Eijk (1993) C. van der Eijk. Vervagende scheidingslijnen. In: U. Becker (red.). Nederlandse politiek in historisch en vergelijkend perspectief. Amsterdam: Het Spinhuis, 1993 (206-225).
- Van der Eijk (1994) C. van der Eijk. De noodzakelijke terugtred van de nationale partijen. In: G. Voerman (red.). Politiek zonder partijen? Amsterdam: Het Spinhuis, 1994 (33-53).
- Flanagan (1987) S.C. Flanagan. Value change in industrial societies. In: American political science review 81 (1987) (1303-1319).
- Van Holsteyn (1994) J.J.M. van Holsteyn. Het woord is aan de kiezer. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden/DSWO Press, 1994.

- Van Holsteyn (1995) J.J.M. van Holsteyn. De kamerverkiezingen van 3 mei 1994. In: J.J.M. van Holsteyn en B. Niemöller (red.). De Nederlandse kiezer 1994. Leiden: DSWO, 1995 (71-82).
- Inglehart (1977) R. Inglehart. The silent revolution. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- Inglehart (1997) R. Inglehart. Modernization and postmodernization. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Kalma (1994) P. Kalma. Zijn partijen nog ergens goed voor? In: Facta 2 (1994) 3 (2-5).
- Knutsen (1995a) O. Knutsen. Party choice. In: J.W. van Deth en E. Scarbrough (red.). The impact of values. Oxford: Oxford University Press, 1995 (461-491).
- Knutsen (1995b) O. Knutsen. Value orientations, political conflicts and left-right identification. In: European journal of political research 28 (1995) 1 (63-93).
- Koenis (1997) S. Koenis. Het verlangen naar gemeenschap. Amsterdam: Van Genneep, 1997.
- Koole (1995) R. Koole. Politieke partijen in Nederland. Utrecht: Het Spectrum, 1995.
- Laponce (1981) J.A. Laponce. Left and right. The topography of political perceptions. Toronto: University of Toronto Press, 1981.
- Lijphart (1979) A. Lijphart. Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek. Amsterdam: J.H. de Bussy, 1979 (derde herziene druk; oorspronkelijk 1968).
- Michels (1993) A.M.B. Michels. Nederlandse politieke partijen en hun kiezers (1970-1989). Enschede: Faculteit der Bestuurskunde/Universiteit Twente, 1993.
- Middendorp (1991) C.P. Middendorp. Ideology in Dutch politics. Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1991.
- Middendorp (1994) C.P. Middendorp. The reconceptualization of some major value-based theoretical constructs in the Netherlands. Paper voor de Annual Meeting of the ISPP, gehouden te Santiago de Compostela op 12-15 juli 1994.
- Nas en Dekker (1996) M. Nas en P. Dekker. Environmental involvement in four West European countries. In: Innovation 9 (1996) 4 (509-535).
- Pennings en Keman (1994) P. Pennings en J.E. Keman. 'Links' en 'rechts' in de Nederlandse politiek. In: G. Voerman (red.). Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1993. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 1994 (118-144).
- SCP (1990) Sociaal en Cultureel Rapport 1990. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1990.
- SCP (1992) Sociaal en Cultureel Rapport 1992. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1992.
- SCP (1994) Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994.
- SCP (1996) Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996.
- Thissen (1997) G.G.J. Thissen (red.). Parlement en kiezer. Jaarboek zittingsjaar 1995-1997. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997 (79e jaargang).
- Thomassen (1981) J.J.A. Thomassen. Politieke strijdpunten en coalitievoorkeuren. In: M.P.C.M. van Schendelen, J.J.A. Thomassen en H. Daudt (red.). 'Leden van de Staten-Generaal, ...'. Den Haag: VUGA, 1981 (179-214).

De ideologische dimensies van Middendorp

Voor de meting van ideologieën wordt gebruikgemaakt van contrasterende opvattingen die door de in 1995 overleden politicoloog Cees Middendorp werden geformuleerd voor zijn onderzoek *Progressiviteit en conservatisme* in 1970 en die later werden herhaald in enkele jaargangen van het SCP-onderzoek *Culturele veranderingen in Nederland*. Uitgangspunt is het bestaan van tegenstellingen tussen conservatisme en socialisme (strijdpunt: gelijkheid) en tussen conservatisme en liberalisme (strijdpunt: vrijheid). Deze tegenstellingen zijn geoperationaliseerd met vijftien paren uitspraken (uit oorspronkelijk 25 paren: zie Middendorp 1991).

Respondenten krijgen de uitsprakenparen schriftelijk voorgelegd met het verzoek om telkens aan te geven met welke uitspraak zij het meer eens zijn. Dat doen zij door het aanstrepen van één van zeven vakjes die gaan van 'veel meer', 'meer' en 'beetje meer' instemming met de ene uitspraak via 'met beide evenveel (on)eens' tot 'beetje meer', 'meer' en 'veel meer' instemming met de andere uitspraak.

Aan de neutrale tussencategorie 'met beide evenveel (on)eens' worden voor de analyse de 'geen mening'-antwoorden toegevoegd van respondenten die bij ten minste twaalf van de vijftien uitsprakenparen een antwoord hebben gegeven (de andere respondenten zijn uitgesloten van de analyse). De sterkste voorkeuren voor de uitspraken is op 100 en -100 gesteld, de tussenliggende antwoorden staan op gelijke afstanden daartussen. Tabel B6.1 biedt een overzicht van de uitsprakenparen. De volgorde is aangepast zodat in de tabel achtereenvolgens uitspraken worden vermeld die Middendorp indicatief achtte voor het conservatisme (C1-C6), het socialisme (S1-S5) en het liberalisme (L1-L4).

In tabel B6.2 wordt de samenhang in steun voor de uitspraken beschreven met de resultaten van per onderzoeksjaar uitgevoerde principale-componentenanalyses. Daarbij werd opgegeven dat er drie componenten 'varimax' geroteerd moesten worden. Dat wil zeggen dat er drie statistisch van elkaar onafhankelijke dimensies werden geprofileerd door keuzen tussen uitspraken sterk of juist zo min mogelijk te laten correleren. De resultaten in tabel B6.2 wijzen op een grote stabiliteit in de ideologische structuur. Voor andere en uitvoeriger analyses voor de jaren 1970-1985 zij verwezen naar Middendorp (1991: 81 e.v.).

Gezien de overeenkomst tussen de jaren is op een gewogen combinatie van de onderzoeken (door weging tellen alle vijf jaren even zwaar mee) opnieuw de principale-componentenanalyse verricht om metingen te verkrijgen om de populariteit van drie ideologieën in de tijd te kunnen vergelijken. De component-scores (x 100) hebben elk een gemiddelde waarde van 0 voor de vijf onderzoeksjaren samen en worden in tabel 6.7 gebruikt om de aanhang van enkele partijen tussen 1970 en 1992 te volgen. Figuur B6.1 schetst de ideologische ontwikkeling van de gehele bevolking in deze jaren. In 1970 is het conservatisme bijzonder impopulair, het liberalisme vertoont schommelingen en is in 1980 het minst en in 1992 het meest gewild. De populariteit van het socialistische ideeëngoed vertoont de minste veranderingen.

Tabel B6.1 De contrasten van Middendorp om conservatisme (C), socialisme (S) en liberalisme (L) te meten, 18-70-jarigen, 1970-1992 (gemiddelde voorkeuren bij keuzen tussen de uitspraken op een zevenpuntsschaal)

'veel meer mee eens' = +100	1970	1975	1980	1985	1992	'veel meer mee eens' = -100
C1 de gewoonten en tradities in de maatschappij hebben een voor de mens onmisbare waarde	6	19	19	21	21	de gewoonten en tradities in de maatschappij belemmeren de mensen veelal in hun vrijheid
C2 het handhaven van orde en rust is essentieel voor een goede ontwikkeling van de samenleving	33	48	43	43	44	voor een goede ontwikkeling van de samenleving is het essentieel dat allerlei groepen de orde en rust van tijd tot tijd verstoren en hervormingen eisen
C3 men moet pas veranderingen in de maatschappij gaan aanbrengen als dat noodzakelijk is gebleken	-21	14	11	17	17	men moet proberen om de maatschappij zo veel mogelijk te veranderen om bepaalde idealen te verwezenlijken
C4 maatschappelijke veranderingen moeten er vooral op gericht zijn de goede dingen uit het verleden te herstellen die in de huidige tijd verloren zijn gegaan	-21	10	5	6	8	maatschappelijke veranderingen moeten er vooral op gericht zijn de verouderde ideeën uit het verleden, die in de huidige tijd nog doorleven, uit de weg te ruimen
C5 wil de mens zich geheel kunnen ontplooiën, dan kan hij het best leven volgens de gewoonten en tradities van de maatschappij	10	16	15	14	13	wil de mens zich geheel kunnen ontplooiën, dan kan hij zich beter niet aanpassen aan de gewoonten en tradities van de maatschappij
C6 als een maatschappelijke instelling langere tijd heeft kunnen bestaan, is zij waarschijnlijk waardevol voor de mens	-2	16	12	16	24	als een maatschappelijke instelling langere tijd heeft bestaan, liggen er waarschijnlijk grotendeels verouderde ideeën in opgesloten
L1 als men de vrijheid van de ondernemer gaat inperken, zullen ook andere vrijheden verloren gaan	15	21	11	14	21	beperking van de ondernemersvrijheid houdt geen gevaar in van het verloren gaan van andere vrijheden
L2 veel overheidsbemoediging leidt alleen maar tot bureaucratie en verlamming van het economisch leven	17	21	17	26	33	veel overheidsbemoediging leidt tot planning en daardoor tot een efficiëntere economie
L3 het particulier initiatief vormt de motor van een bloeiende economie	25	33	26	34	40	een bloeiende economie kan pas ontstaan indien de overheid het particulier initiatief aan bepaalde regels bindt
L4 overheidszorg van de wieg tot het graf leidt tot verslappening van het bestaan	-5	7	-1	1	5	overheidszorg verschaft velen de zekerheid die om je nodig is volledig te kunnen ontplooiën
S1 in een maatschappij gebaseerd op het vrije-ondernemerschap wordt meestal te weinig aandacht besteed aan noodzakelijke openbare voorzieningen	9	11	8	5	16	in een maatschappij gebaseerd op het vrije-ondernemerschap wordt het welzijn van allen meestal het beste bevorderd
S2 de bestaande maatschappelijke verschillen tussen mensen zijn voornamelijk het gevolg van de ongelijke kansen die mensen krijgen om zich te ontwikkelen	15	7	9	9	10	de bestaande maatschappelijke verschillen tussen mensen zijn voornamelijk het gevolg van verschillen in aangeboren bekwaamheid
S3 het bestaan van klassen en standen is onrechtvaardig	12	18	19	18	17	het bestaan van klassen en standen is voor het noodzakelijk welzijn van allen
S4 de belangrijkste maatschappelijke tegenstelling wordt nog steeds gevormd door die tussen de verschillende maatschappelijke klassen	25	26	22	20	21	in de huidige maatschappij heersen geen belangrijke tegenstellingen meer tussen de verschillende maatschappelijke klassen
S5 door de bestaande gezagsverhoudingen in de samenleving worden veel mensen in hun vrijheid beperkt	15	11	2	3	2	de bestaande gezagsverhoudingen in de samenleving zijn het meest geschikt voor het welzijn van allen

Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-92)

Tabel B6.2

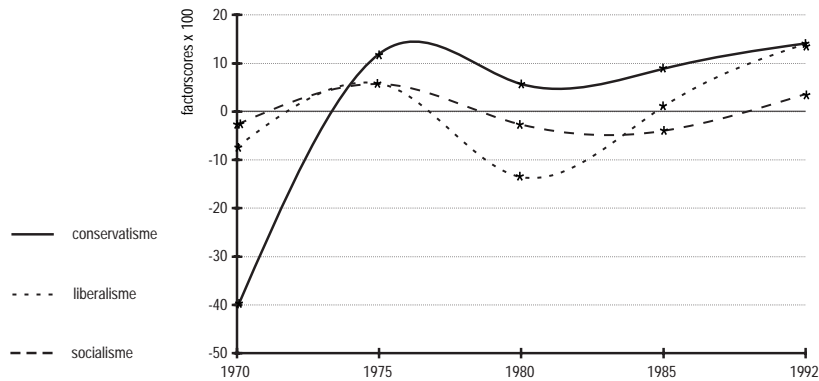
Ideologische structuur, 1970-1992 (factorladingen x 100 van varimax gerooteerde principale-componenten-analyses)^a

	1970			1975			1980			1985			1992		
	C	L	S	C	L	S	C	L	S	C	L	S	C	L	S
C1 tradities waardevol	66	8	-18	61	11	-11	63	9	-10	61	3	-19	65	6	-8
C2 orde en rust	66	11	-15	57	24	-15	59	27	-13	67	22	-15	66	15	-16
C3 verandering uit noodzaak	55	5	-4	60	21	-3	61	13	-10	61	20	-2	59	21	0
C4 goede dingen herstellen	60	12	-5	54	25	3	57	16	3	66	10	2	64	9	3
C5 gewoonten en tradities	63	1	-14	67	-9	-10	63	-1	-15	65	4	-14	65	-1	-2
C6 instellingen waardevol	59	5	1	60	2	4	57	0	1	59	4	6	58	-2	5
L1 ondernemersvrijheid	27	56	-11	28	64	-20	29	59	-11	23	59	-17	24	56	-14
L2 bureaucratie	-4	75	13	6	76	3	5	76	14	4	74	14	5	78	9
L3 particulier initiatief motor	14	74	-8	23	72	-12	23	70	-12	19	73	-9	16	73	-14
L4 overheidszorg verslapt	5	66	-10	8	69	-3	-1	68	-5	6	63	-10	-2	65	0
S1 openbare voorzieningen	-2	-18	53	-2	-11	55	-8	-2	57	3	-17	50	3	-13	51
S2 ongelijke kansen	0	-7	67	-3	-5	69	0	-7	67	-1	-9	74	3	-7	71
S3 klassen onrechtvaardig	-19	-6	68	-9	-14	70	-11	-7	70	-16	-8	68	-12	-1	71
S4 klassentegenstelling	-7	2	63	2	-5	68	2	-3	66	-1	1	66	8	-6	66
S5 gezag beperkend	-25	13	62	-23	31	51	-31	9	58	-23	12	63	-19	17	64
verklaarde variantie	44%			45%			44%			45%			45%		

^a Ladingen x 100 met een absolute waarde groter dan 50 zijn gearceerd.

Figuur B6.1

Conservatisme, liberalisme en socialisme, 18-70-jarigen, 1970-1992 (factorscores x 100)



Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV'70-'92)



§ 7.1 Inleiding De afgelopen decennia is het openbaar bestuur in Nederland geplaagd door grote onrust. Die onrust uit zich allereerst in het hoge aantal beleidsnota's en hervormingsplannen voor het openbaar bestuur. Plannen voor de vorming van 24 provincies werden gelanceerd en weer afgeblazen, herindelingen van beleidsterreinen tussen ministeries werden ondernomen, nieuwe concepten van overheidssturing werden gelanceerd. Wie het openbaar bestuur in Nederland van een wat grotere afstand beschouwt, lijkt echter in eerste instantie een grote mate van continuïteit te kunnen vaststellen. De bestuurlijk-territoriale structuur van Nederland, die is ontworpen in de tijd van Thorbecke, is ook na de laatste 25 jaar onaangestast gebleven. Nog steeds is het openbaar bestuur in Nederland gebaseerd op een territoriale driedeling in drie lagen: rijksoverheid, provincie en gemeente (WRR 1995). Toch is ook hierin sluipenderwijs wel het één en ander veranderd. Zo is er de laatste 25 jaar een relatief grote afname van het aantal gemeenten in Nederland (zie § 7.3), en is er sprake van het toenemende belang van een supranationale bestuurslaag: die van de Europese Gemeenschap. Ook in het openbaar bestuur is het, net als in de economie, soms nuttig onderscheid te maken tussen structurele en conjuncturele ontwikkelingen. Vele van de bestuurlijke hervormingsplannen van de laatste 25 jaar lijken een conjunctureel karakter te hebben, omdat ze afhankelijk waren van wisselingen in het politieke klimaat. Andere problemen waarmee het openbaar bestuur wordt geconfronteerd, zijn daarentegen structureler van aard, omdat ze voortkomen uit maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, mobiliteitsgroei, het uitdijen van stedelijke gebieden tot ver buiten de stadsgrenzen of de stormachtige groei van de informatie- en communicatietechnieken. De gevolgen van dit type ontwikkelingen voor het openbaar bestuur staan in dit hoofdstuk centraal. Voor de meeste van deze ontwikkelingen ligt de bron buiten het openbaar bestuur zelf, maar niet uitsluitend: zo langzamerhand kan bijvoorbeeld ook de roep om een doeltreffender en doelmatiger openbaar bestuur niet meer als een politiek modeverschijnsel worden beschouwd. Zij is eerder een teken van een veranderde relatie tussen overheid en maatschappij, waarbij de prestaties van de overheid kritisch worden gevolgd en getoetst.

In paragraaf 7.2 wordt een kort chronologisch overzicht gegeven van de veranderingen in het politiek-bestuurlijke klimaat, die richtinggevend zijn geweest voor vele bestuurlijke reorganisatieprojecten. De rest van het hoofdstuk kent een thematische opbouw. Aan de hand van drie thema's wordt een poging ondernomen meer zicht te bieden op de structurele veranderingen in het openbaar bestuur. Dat zijn achtereenvolgens: ruimtelijke veranderingen en de schaal van het openbaar bestuur (met inbegrip van het bovennationaal niveau, § 7.3), decentralisatie en democratisering (§ 7.4), doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar bestuur (§ 7.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte beschouwing over de ontwikkelingen in het openbaar bestuur in het recente verleden en de verwachtingen voor de nabije toekomst (§ 7.6).

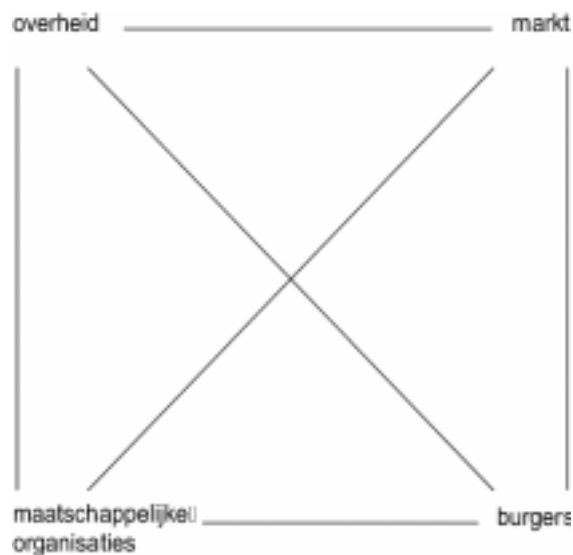
§ 7.2 Veranderingen in het politiek-bestuurlijke klimaat Aan het begin van de 25 jaar die het onderwerp vormen van dit rapport, werd in geheel andere bewoordingen gesproken over de plaats van het openbaar bestuur in de maatschappelijke ontwikkelingen dan in de jaren tachtig en negentig het geval was. Waar in de eerstgenoemde periode nog vele beschouwingen ten beste werden gegeven over de noodzaak van 'modernisering en stroomlijning' van de overheidsplanning, is dit thema tien tot vijftien jaar later volledig overvleugeld door andere; 'verzelfstandiging', 'deregulering' en 'versterking van de marktwerking' zijn dan de meest kenmerkende begrippen. In de tussenliggende periode vond een omslag plaats in het politiek-bestuurlijke klimaat, die niet alleen zichtbaar was in de taal van het beleid, maar ook tot uiting kwam in een

reeks van grote bestuurlijke operaties in de jaren tachtig. De omslag in het politiek-bestuurlijke klimaat in de eerste helft van de jaren tachtig was niet de eerste uit de naoorlogse periode. Gedurende de tweede helft van de jaren zestig vond een soortgelijke omslag plaats, die tot het begin van de jaren tachtig invloed zou hebben en die derhalve eveneens van belang is voor de periode vanaf 1973.

De veranderingen in het politiek-bestuurlijke klimaat laten zich schematisch weergeven als verschuivingen tussen de vier belangrijkste partijen in het politiek-bestuurlijke krachtenveld: de overheid, de burgers, maatschappelijke organisaties en de markt (figuur 7.1).

Figuur 7.1

Het politiek-bestuurlijke krachtenveld



Bron: SCP

In de hoogtijdagen van de naoorlogse verzuiling lag het zwaartepunt van het politiek-bestuurlijke krachtenveld op de 'as' tussen overheid en maatschappelijke organisaties. De verzuilde politieke en maatschappelijke organisaties droegen het stelsel. Een niet onbelangrijk deel van de bestuurlijke relaties tussen de overheid en de markt en burgers liep via deze organisaties.

De omslag in het politiek-bestuurlijke klimaat in de tweede helft van de jaren zestig was vooral een toename van het belang van de as tussen overheid en burgers ten koste van die tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Deze omslag werd bepalend voor de hervormingsplannen van het openbaar bestuur tijdens het daaropvolgende decennium, de jaren zeventig. Gegroeide welvaart en individualisering hadden de banden tussen de verzuilde organisaties en de burgers losser gemaakt. De opkomst van een internationale jeugdcultuur

en van protestbewegingen hadden het beeld geschapen van de 'activistische burger'. Dat het hier maar om een klein deel der burgers ging, maakte voor het politieke klimaat weinig verschil: de lijdelijke burger kon definitief naar de geschiedenisboeken worden verwezen, zo leek het. In 1974 stelde de politicoloog Daalder dan ook vast dat het Nederlandse politieke klimaat sinds zijn tien jaar eerder gehouden oratie met de veelzeggende titel 'Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek' volledig was veranderd. Politisering was in de plaats gekomen van lijdelijkheid, en de polarisatiegedachte diende zich aan als de vervanger van de spelregels van de pacificatiedemocratie (Daalder 1974). De rol van de overheid werd er in dit nieuwe klimaat niet kleiner door, integendeel. In de nieuwe relaties tussen overheid en burger, die gekenmerkt zouden moeten worden door openbaarheid en participatie, had de overheid een actieve rol ten opzichte van de twee andere partijen (markt en maatschappelijke organisaties). Planning moest het maatschappelijke verdelingsstelsel van de verzuijing vervangen, regelgeving moest de onheilzame effecten van de markt op het leven van burgers aan banden leggen.

Bestuurlijke reorganisaties uit deze periode hadden twee hoofddoelen. Het eerste was het verbeteren van de relatie tussen burger en overheid. Zo kwam regelgeving tot stand die tot doel had de controle van burgers op besluitvorming in overheidsorganen te vergroten, vastgelegd in de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) uit 1980. Daarnaast kreeg het 'dichter bij de burger brengen' van het openbaar bestuur door middel van het verschuiven van bevoegdheden van rijksoverheid naar gemeenten in de tweede helft van de jaren zeventig een nieuwe impuls. Dat leidde in 1980 tot de *Decentralisatienota* van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Wiegel (TK 1980/1981, zie verder § 7.4). Het tweede hoofddoel van de bestuurlijke reorganisaties was het verbeteren van de effectiviteit van de overheidsplanning. Onderlinge afstemming en beleidscoördinatie tussen de verschillende onderdelen van de rijksoverheid zijn in de jaren zeventig door diverse commissies onderzocht, uitmondend in de rapporten en studies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, die tussen 1979 en 1981 zijn verschenen (zie verder § 7.5). De adviezen van deze commissie waren vooral gericht op het stroomlijnen van de planprocedures. Zij illustreren dat de hoge verwachtingen van overheidsingrijpen en planning in Nederland relatief lang in stand bleven (Dekker 1989: 13-14).

In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten was ondertussen een geheel ander politiek klimaat ontstaan, tot uiting komend in het aantreden van respectievelijk Margaret Thatcher in 1979 en Ronald Reagan in 1981. Beiden kwamen aan de macht met een politiek programma dat was gericht op het terugdringen van de rol van de overheid en de publieke sector ten gunste van de markt en de burgers. Die politieke programma's werden al spoedig uitgewerkt in plannen tot vermindering van de regelgeving, verlaging van belastingtarieven en terugdringing van de overheidsuitgaven, privatisering en, in het geval van Thatcher, ook terugdringing van de rol van de lokale overheden. Dit politieke programma vond binnen enkele jaren ingang in een aantal landen van het Europese continent. Ontdaan van de radicale retoriek was dit programma ook in Nederland richtinggevend voor het politieke klimaat dat na het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers in 1982 ontstond. Ondanks de gematigder toon was de essentie van de politieke klimaatswijziging dezelfde als die in de Angelsaksische landen. Het aandeel van de markt en van de burgers in de maatschappij moest toenemen, en daarvoor moest de groei van de overheidsinvloed en de publieke sector worden omgebogen. Was bij de omslag in het politiek-bestuurlijke klimaat aan het einde van de jaren zestig meer nadruk komen te liggen op de as tussen overheid en burger, in het begin van de jaren tachtig verschoof het gewicht naar

de rechterzijde van het schema en werd de as tussen markt en burger maatgevend voor bestuurlijke reorganisaties. Weliswaar werd door een deel der christen-democraten via het concept van de 'zorgzame samenleving' ook een ombuiging in de richting van maatschappelijke organisaties voorgestaan, maar de beweging in de richting van de markt ter vergroting van het 'economisch draagvlak' van Nederland kreeg de prioriteit. Beide perspectieven lieten zich overigens gemakkelijk tot een coalitie smeden onder de leuze van de 'terugtrekkende overheid' (Van der Wouden 1990). Het motief van de terugtrekkende overheid, die meer ruimte zou moeten laten voor de markt en de burgers, leidde in de jaren tachtig tot een reeks van reorganisaties in de publieke sector en het openbaar bestuur, die bekend werden onder de term 'grote operaties'. Voornaamste opgave van deze grote operaties was om de omvang van het overheidsingrijpen en de publieke sector terug te dringen en de marktwerking meer ruimte te bieden. Op enkele van de grote operaties wordt teruggekomen in de paragrafen 7.4 (decentralisatie) en 7.5 (heroverwegingen overheidsuitgaven, verzelfstandiging en deregulering). De veranderingen in het politiek-bestuurlijke klimaat van het begin van de jaren tachtig hadden ook gevolgen voor het overheidsbeleid buiten de grote operaties. Zo lijkt nu één van Nederlands oudste planningstradities, die van de ruimtelijke planning, in de verdrukking te komen door het primaat van investeringen in de infrastructuur (WRR 1998; Glasbergen 1996). Ook het interne functioneren van het overheidsapparaat ontquam niet aan het opdringen van de markt: 'markt-conforme werking' en 'sturen op afstand' zijn lange tijd gevleugelde begrippen geweest, waarmee ingrijpende organisatieveranderingen werden ingezet. Deze organisatorische aanpassingen van het openbaar bestuur aan de marktwerking hadden overigens ook een sterk extern gerichte doelstelling. Met name bij gemeenten zijn reorganisaties in gang gezet die de gemeentelijke organisatie ten opzichte van de burgers beter moest profileren als een 'dienstverlener', waaraan in principe dezelfde eisen kunnen worden gesteld als aan commerciële dienstverleners.

Zonder dat er nu onmiddellijk sprake is van een politiek-bestuurlijke klimaatwijziging, is er de laatste jaren weer meer nadruk op de positieve rol van de rijks-overheid te bespeuren. Daarvoor is een aantal oorzaken aan te wijzen, waarvan het gegroeide belang van het terrein van de rechtshandhaving er één is. De openbare discussies over criminaliteit, veiligheid en geweld hebben geleid tot pleidooien voor een effectiever overheidsingrijpen op dit vanouds belangrijke domein van staatszorg. Daarnaast is er, vanwege de toenemende zorg over de sociale cohesie, een neiging om het belang van maatschappelijke organisaties als bindmiddel tussen burgers aan de orde te stellen. Tot een fundamentele koerswijziging heeft dit echter nog niet geleid.

§ 7.3 Ruimtelijke veranderingen en de schaal van het openbaar bestuur

Openbaar bestuur is per definitie aan ruimte gebonden: staten, provincies en gemeenten kunnen niet bestaan zonder hun territoria. Het is daarom niet verwonderlijk dat ruimtelijke veranderingen een grote invloed hebben gehad op het openbaar bestuur. In de naoorlogse periode is er sprake van een tweetal ruimtelijke en demografische ontwikkelingen, die een grote invloed hebben gehad op de bestuurlijke reorganisaties. Beide ontwikkelingen waren het eerst zichtbaar in de grootstedelijke gebieden. De eerste was de uitbreiding van de grootstedelijke bebouwing in de vorm van woningen en bedrijven tot over de gemeentegrenzen van de steden. Door uitbreidingen aan de randen van de grootstedelijke gebieden en in de voorsteden paste de stad economisch en demografisch niet meer binnen de gemeentegrenzen. Deze ontwikkeling was overigens niet nieuw. Toen de steden door de ontwikkeling van de industriële

economie aan het einde van de vorige eeuw sterk begonnen te groeien, deed zich eveneens het probleem van de knellende gemeentegrenzen voor. Toen werd dit probleem grotendeels opgelost door annexatie: het grondgebied van de steden werd uitgebreid door toevoeging van naburige gemeenten aan de grote steden. De tweede ontwikkeling kwam in de naoorlogse periode als het ware bovenop de eerste en hing samen met de sterk groeiende mobiliteit. Vanaf het begin van de jaren zestig kwam een suburbanisatiegolf op gang. Steeds meer stadsbewoners konden het zich permitteren om op enige afstand van de stad te gaan wonen en eventueel dagelijks naar het werk in de stad op en neer te reizen. Zo breidden de grootstedelijke woningmarkt en arbeidsmarkt zich uit tot ver buiten het stadsgebied zelf (Van der Wouden 1996).

Beide ontwikkelingen waren de aanleiding voor de politiek-bestuurlijke planvorming voor de schaalvergroting van het lokale openbaar bestuur in Nederland, die aan het begin van de jaren zeventig op gang kwam. Die planvorming staat in deze paragraaf centraal. In de loop van de tijd zijn er enkele andere ontwikkelingen op de voorgrond getreden, die eveneens hebben bijgedragen aan de discussie over de bestuurlijke schaalvergroting, maar nu evenzeer op nationaal als op lokaal niveau. Het gaat daarbij om ontwikkelingen als de toenemende invloed van de Europese Unie op het openbaar bestuur, de globalisering van de economie en de sterke groei van de informatie- en communicatietechnologie. De eerstgenoemde ontwikkeling wordt aan het eind van deze paragraaf besproken, de andere worden in de slotparagraaf aangestipt.

Belangrijk startpunt voor de planvorming ten aanzien van de schaal van het openbaar bestuur in de jaren zeventig was de publicatie van de *Nota bestuurlijke organisatie* in 1969 door de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in het kabinet-De Jong, Beernink en Van Veen (TK 1969/1970). Eerdere hervormingvoorstellen van het openbaar bestuur, zoals die van de commissie-Koelma in 1947, waren niet overgenomen. Schaalvergrotingen op lokaal niveau werden zo veel mogelijk opgevangen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarvan het toepassingsgebied sinds 1950 stapsgewijs was verruimd. Uitzondering op dit voorzichtige inpassen van de bestuurlijke schaalvergroting in het bestaande systeem was de oprichting van het grootstedelijke samenwerkingsverband rond Rotterdam, het Openbaar Lichaam Rijnmond, dat in 1964 door een afzonderlijke wettelijke regeling tot stand kwam (De Pree 1997: 37-46; Hendriks en Toonen 1995).

In de *Nota bestuurlijke organisatie* wordt een aantal bestuurlijke consequenties getrokken uit ontwikkelingen die eerder waren gesignaleerd in de *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*, die in 1966 was gepubliceerd (TK 1966/1967). In de laatstgenoemde beleidsnota was een verkenning van het verstedelijkingspatroon en de 'motorisering' van Nederland uitgemond in een voorstel voor een nieuw ruimtelijk beleid: de gebundelde deconcentratie. Die gebundelde deconcentratie zou moeten leiden tot een welgeordend verband van stadsgewesten, waarvoor verregaande bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden van het lokale bestuur noodzakelijk zouden zijn. Daarnaast waren grenswijzigingen tussen en samenvoeging van gemeenten noodzakelijk. Alhoewel in de *Tweede nota* niet werd gekozen voor afzonderlijke wetgeving om de bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden tot stand te brengen, was de toon van de urgentie van de bestuurlijke schaalvergroting overheersend. Die toon klinkt ook door in de *Nota bestuurlijke organisatie*. Ook daarin wordt vastgesteld dat er in Nederland behoefte is aan grotere eenheden van lokaal bestuur. Tegelijkertijd zou deze bestuurlijke schaalvergroting in principe niet mogen leiden tot meer dan drie bestuurslagen én zou versterking van het lokale

bestuur via de weg van de territoriale decentralisatie wenselijk zijn. De nota verkent twee instrumenten om tot schaalvergroting van het lokale bestuur te komen: de samenvoeging van gemeenten en de gewestvorming door bestuurlijke samenwerking van gemeenten. Daarnaast wordt een bestuurlijk knelpunt vastgesteld rond de twee 'conurbaties' van nationaal belang: Groot-Amsterdam en Rijnmond (TK 1969/1970: 13).

De eerste helft van de jaren zeventig staat in het teken van het uitwerken van voorstellen voor bestuurlijke reorganisatie op grond van de in de nota geformuleerde verkenningen en uitgangspunten. Aanvankelijk stond de gedachte van de gewestvorming centraal: er zouden gewesten tot stand moeten komen als een verlengstuk van het lokale bestuur. In 1971 werd een ontwerp van een Wet op de gewesten (TK 1970/1971) aangeboden, in 1974 gevolgd door een concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling (BiZa/RPD 1974). Dit laatste document behandelde vooral de ruimtelijke aspecten van de bestuurlijke indeling. Het onderscheidde 44 bestuursrayons in Nederland, die het uitgangspunt moesten vormen voor de toekomstige bestuurlijke indeling. Met de in de jaren 1975 en 1976 gepubliceerde verschillende versies van het ontwerp van de Wet reorganisatie binnenlands bestuur (De Pree: 75) werd de gedachte van de gewestvorming als een verlenging van lokaal bestuur verlaten, en werd de 'provincie nieuwe stijl' geïntroduceerd. De indeling van deze provincies nieuwe stijl was gebaseerd op samenvoeging van de 44 eerdergenoemde bestuurrayons tot 26 regionale provincies, waarvan er in de volgende wetsontwerpen 24 overbleven. Dat was de stand van zaken bij het aantreden van het kabinet-Van Agt-Wiegel in 1978.

In de regeringsperiode van dit kabinet werd allereerst het aantal provincies nieuwe stijl teruggebracht naar 17, en vervolgens werd onder druk van het politieke debat het 'reorganisatiegehalte' van het wetsontwerp geleidelijk aan verminderd (Elzinga en Van de Schreur 1995: 32). Inmiddels was ook de decentralisatie-doelstelling uit de reorganisatieplannen voor het binnenlands bestuur gelicht en tot een afzonderlijk beleidproject geworden: in 1980 was de *Decentralisatienota* gepubliceerd (TK 1980/1981). Het eerste kabinet-Lubbers maakte een definitief einde aan het wetgevingsproject Reorganisatie van het binnenlands bestuur en legde tegelijk het zwaartepunt bij de gemeentelijke herindeling en de decentralisatie, zoals blijkt uit de nota *Organisatie binnenlands bestuur* van 1983 (TK 1982/1983). Door datzelfde kabinet werd later de decentralisatie zelfs tot grote operatie verheven. Dat onderwerp zal in de volgende paragraaf worden besproken.

Ondanks het sneuvelen van het reorganisatieproces van het binnenlands bestuur, dat inmiddels meer dan een decennium aan planning, wetsvoorbereiding en debat had gekost, waren de oorspronkelijke aanleidingen voor de schaalvergroting van het lokale bestuur, die aan het begin van deze paragraaf zijn gememoreerd, uiteraard niet verdwenen. Het proces van de gespreide verstedelijking en de economische schaalvergroting was ondertussen gewoon doorgegaan, ondanks een tijdelijke afremming door de oliecrisis in de jaren zeventig. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de problematiek van de bestuurlijke schaalvergroting tijdens de kabinetten-Lubbers in de jaren tachtig op de politieke agenda terugkeerden, zij het onder een andere noemer dan in de jaren zeventig. Uitgangspunt voor het binnenlands bestuur vanaf 1983 was dat de ordening van het bestuur in stand moest blijven: er mocht geen vierde bestuurslaag komen en de rol van de provincies mocht niet veranderen in die van doe-provincies (die term was onder de vorige kabinetten in zwang gekomen om de provincies nieuwe stijl te kenmerken).

Opnieuw volgde de gedachtegang over de bestuurlijke organisatie die betreffen de de ruimtelijke ordening. Waar in de ruimtelijke ordening het idee van de stedelijke knooppunten terrein won, ontstond ook in bestuurlijke kring de gedachte aan een specifieke aanpak van de grootstedelijke gebieden. Van de uniformiteitsgedachte (een gelijke bestuurlijke organisatie voor geheel Nederland) werd afstand genomen, de voorkeur voor differentiatie in het bestuur nam toe. Die gedachtegang werd nog eens versterkt doordat ook verschillende ministeries op het sociale en culturele terrein de grote steden als een bijzonder gebied gingen beschouwen, namelijk als een achterstandsgebied of probleemcumulatiegebied. In de landelijke gebieden bleef de samenvoeging van gemeenten door de bestuurlijke herindeling prioriteit houden, terwijl de problematiek van de regionale bestuurlijke organisatie vooral op de stedelijke gebieden van toepassing werd geacht.

Het regeringsstandpunt inzake de herziening van het grootstedelijk bestuur werd neergelegd in de nota *Bestuur op niveau* (TK 1990/1991) die in september 1990 verscheen (de nota is vanwege de vervolgnota's *Bestuur op niveau* bekend geworden onder de naam BoN-I). Naast de gebruikelijke eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid werden voor een nieuwe bestuursvorm van grootstedelijke gebieden twee andere criteria geformuleerd. Het eerste criterium was dat de bestuursdichtheid niet mocht worden verhoogd: er mocht geen vierde bestuurslaag ontstaan. Waar aan nieuwe besturen gebiedsgerichte autoriteit zou worden verleend, moest die elders worden weggenomen. Het tweede criterium had betrekking op de democratische legitimatie: een nieuwe bestuurlijke organisatie zou uiteindelijk rechtsreeks moeten worden gekozen.

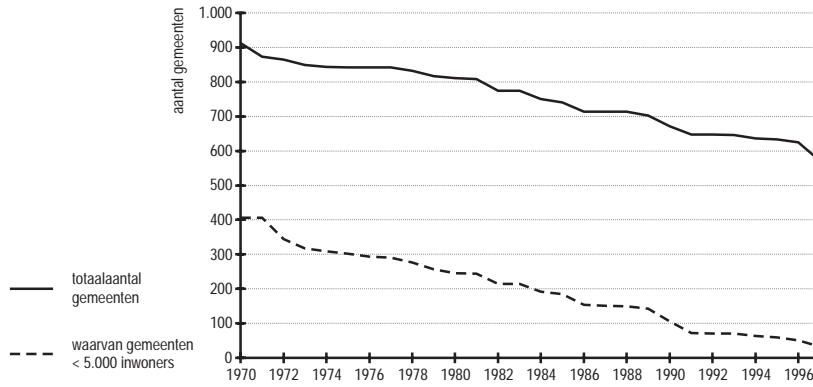
Inmiddels hadden zich naast de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad nog drie andere regio's elders in het land aangemeld, die in aanmerking wensten te komen voor de voorgenomen bestuurlijke hervormingen: Eindhoven/Helmond, Arnhem/Nijmegen en Enschede/Hengelo. De plannen voor bestuurlijke hervorming van de grootstedelijke gebieden kregen meer contour in 1993, in *Bestuur op niveau, deel 3* (TK 1992/1993a). In die notitie en in het wetsvoorstel *Kaderwet bestuur in verandering* (TK 1992/1993b) werden de eerste aanzetten gegeven voor de vorming van stadsprovincies, te beginnen bij het stedelijke gebied rond Rotterdam. In de voorstellen zou in de zeven stedelijke gebieden op den duur een volwaardig regionaal bestuur ontstaan, waarvan de bevoegdheden zouden bestaan uit door de gemeenten overgedragen regionale taken en de provinciale taken, die voor de desbetreffende regio zou komen te vervallen.

Na het aantreden van het kabinet-Kok werd de prioriteit bij de vorming van de stadsprovincies gelegd bij drie van de grootstedelijke gebieden in de Randstad: die rond de steden Rotterdam, Amsterdam en Den Haag. In Rotterdam en Amsterdam zou, tegelijkertijd met de vorming van de stadsprovincies, de centrale gemeenten in kleinere gemeente worden opgedeeld, mede ter voorkoming van machtsongelijkheid tussen gemeenten binnen de stadsprovincies. Er was veel tijd gestoken in interbestuurlijk overleg over de te vormen stadsprovincies en de mate van consensus tussen de gemeenten in de gebieden rond Rotterdam en Amsterdam was redelijk groot. De instemming van de burgers met de voornemens bleek minder groot. Dat bleek tijdens de in 1995 in Amsterdam en Rotterdam georganiseerde referenda over de opdeling van beide gemeenten in kleinere gemeenten, waarbij de bevolking de opdeling van de steden massaal afwees. Alhoewel beide referenda slechts een adviserende functie hadden voor de gemeentebesturen in de twee steden, begon met deze duidelijke uitslagen het proces van de vorming van de stadsprovincies te stagneren. Deze stagnatie culmineerde uiteindelijk in het sneuvelen van het wetsvoorstel voor vorming van

de provincie Rotterdam in de Tweede Kamer in februari 1996. Het kabinet wenste de vorming van stadsprovincies echter niet los te laten. Na politiek

Figuur 7.2

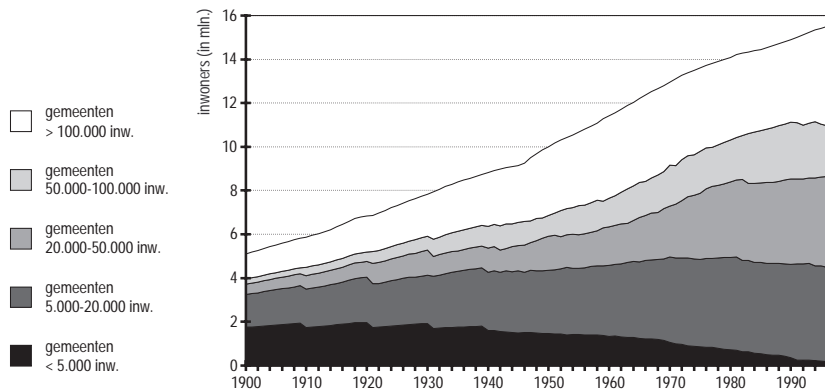
Afname van het aantal gemeenten in Nederland, 1970-1997



Bron: CBS

Figuur 7.3

Verdeling van de Nederlandse bevolking over gemeenten, naar groottecategorie, 1900-1997



Bron: CBS

beraad bleven er uiteindelijk twee grootstedelijke gebieden voor de stadsprovincies over: Rotterdam en Eindhoven. Ondertussen is echter begin 1998 de interimwet voor de stadsprovincie Rotterdam in de Eerste Kamer gestrand, zodat het toekomstige politieke lot van de nog resterende stadsprovincies opnieuw uiterst onzeker is geworden. Het proces van bestuurlijke reorganisatie in de grootstedelijke gebieden begint daarmee een opmerkelijke parallel te vertonen met dat van de eerder beschreven provincies nieuwe stijl aan het eind van de jaren zeventig. Het resultaat van al deze inspanningen om een schaalvergroting van het openbaar bestuur in Nederland te bewerkstelligen via de weg van de bestuurlijke reorganisatie is vooralsnog nihil.

Desniettemin is er vanaf het begin van de jaren zeventig wel een opmerkelijke schaalvergroting van het lokale bestuur opgetreden. Die is via een geheel andere weg bereikt, namelijk de geleidelijker weg van de gemeentelijke herindeling. Daardoor is het aantal gemeenten in Nederland afgenomen van 913 in 1970 tot 572 in 1997. In figuur 7.2 wordt de afname van het aantal gemeenten in Nederland zichtbaar gemaakt. In deze figuur is te zien dat de afname van het aantal gemeenten vooral ten koste is gegaan van het aantal gemeenten met minder dan 5.000 inwoners. De effecten daarvan zijn uiteraard het meest merkbaar in de landelijke gebieden. De daling zet overigens door: per 1 januari 1998 resteren nog 548 gemeenten. In figuur 7.3 wordt de verdeling van de Nederlandse bevolking over de verschillende gemeentegroottecategorieën in deze eeuw weergegeven. Aan de figuur is te zien dat met name het aandeel van de middelgrote gemeenten, de twee categorieën tussen de 20.000 en 100.000 inwoners, is toegenomen. De groei van het aandeel van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (in 1900 bestond deze categorie uit de vier grote steden, in 1997 ging het om 24 gemeenten) was minder spectaculair.

Ondanks de relatief grote reductie van het aantal gemeenten in Nederland die door de gemeentelijke herindeling teweeg werd gebracht, is deze nauwelijks te beschouwen als een bestuurlijke respons op de economische en demografische schaalvergroting in de stedelijke gebieden. Daar waren het de eerder besproken bestuurlijke reorganisatieplannen (van gewesten en provincies nieuwe stijl tot stadsprovincies), die soelaas hadden moeten bieden. Waar dus de bestuurlijke indeling van de plattelandsgebieden verregaand is veranderd, is dat in de stedelijke gebieden, waar de problematiek van de schaalvergroting als het meest urgent werd beschouwd, niet het geval. Wel is de intergemeentelijke samenwerking op vrijwillige basis in de grootstedelijke gebieden gegroeid.

De discussie over de bestuurlijke schaalvergroting op lokaal niveau werd vooral gevoed door economische en demografische ontwikkelingen die al vóór 1973 werkzaam waren, zoals de uitwaaiing van het stedelijke economische gebied en de suburbanisatie. In loop van de afgelopen 25 jaar zijn er enkele andere factoren bijgekomen, die eveneens de bestuurlijke schaal beïnvloeden, maar dit keer zowel op nationaal als op lokaal niveau. Het gaat hierbij om diverse ontwikkelingen van politieke en technisch-economische aard, zoals de Europese integratie en de snelle ontwikkeling van de telematica en communicatietechnologie. De laatstgenoemde ontwikkelingen, die onder bestuurskundigen tot bespiegelingen over het ontstaan van een 'virtuele staat' hebben geleid (Frissen 1996), zal slechts in de concluderende paragraaf van dit hoofdstuk aan de orde komen.

De invloed van de Europese Unie op het bestuur van de landen die er deel van uitmaken, is geleidelijk gegroeid. Dat dit groeiproces zelfs deels achter de rug van betrokken politici en ambtenaren heeft plaatsgevonden, is in juni 1997 nog eens pijnlijk duidelijk geworden in het kader van het zogenoemde Securitel-arrest. Ten gevolge van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie bleek dat door de Nederlandse overheid ten onrechte een groot aantal regelingen niet was aangemeld bij de Europese Commissie, waardoor deze hun geldigheid dreigden te verliezen. Volgens een inventarisatie zou het om niet minder dan 368 regelingen gaan (Volkskrant 6 juni 1997). Een grootscheepse inhaaloperatie werd in gang gezet.

De Europese eenwording kende wel enkele markeringspunten, zoals de voltooiing van de eenwording van de Europese markt in 1992. In de jaren voorafgaand aan Europa 1992 zijn dan ook veel verhandelingen verschenen over de invloed van de Europese Unie op het binnenlands bestuur (SCP 1990; RBB 1991). Dat die invloed er is, en waarschijnlijk nog zal groeien, is vrijwel onomstreden. De aard van de invloed is dat echter niet. Door sommige deelnemers aan het debat werd voetstoots aangenomen dat de verzwakking van de nationale staat ten opzichte van de Europese Unie vanzelf zou leiden tot een versterking van het subnationale niveau - het in die jaren veelbesproken 'Europa van de regio's'. Ook het voorstel van de commissie-Montijn voor de instelling van agglomeratiegemeenten in de grootstedelijke gebieden, waarin de stadsbesturen en die van de randgemeenten zouden worden samengevoegd (commissie-Montijn 1989), is gebaseerd op deze veronderstelling. Uit een verschuiving van de invloed van het nationale niveau naar het supranationale niveau volgt echter niet vanzelfsprekend een versterking van het subnationale niveau. Vooralsnog is vooral de toegenomen invloed van de Europese Unie op alle bestuurlijke niveaus voelbaar: op diverse sectoren van de nationale overheid, én op provincies en gemeenten in regio's met subsidies uit Europese structuurfondsen. Wel is duidelijk dat de invloed van Europese Unie doorgaans leidt tot een vermindering van het belang van de bestuurlijke grenzen. Nationale grenzen verliezen betekenis ten opzichte van de grenzen van de Unie, terwijl de bemoeienis van Europa met de regio's dwars door gemeentelijke en provinciale grenzen heen loopt (Rosenthal 1995: 221). Deze ontwikkelingen versterken het al uit de geschiedenis van de bestuurlijke reorganisaties opgerezen beeld van de vervaging van de bestaande bestuurlijke grenzen, die nauwelijks is te onderwerpen door het stellen van nieuwe bestuurlijke grenzen. De erosie van de hardheid van de grenzen binnen het openbaar bestuur is aldus een niet meer te keren ontwikkeling geworden.

- § 7.4 Democratisering en decentralisatie
- In paragraaf 7.2 is een beschrijving gegeven van de omslag in het politiek-bestuurlijke klimaat, die vanaf de jaren zestig zichtbaar was geworden. Die omslag resulteerde in een grotere aandacht voor de relatie tussen burgers en overheid. Met het afkalven van de verzuilde politieke structuren en de opkomst van democratiseringsbewegingen was de burger in het centrum van de politieke aandacht beland. In deze paragraaf wordt de draad weer opgepakt: begonnen wordt met de bestuurlijke gevolgen van deze gegroeide politieke aandacht voor de burger.
- In de loop van de afgelopen drie decennia heeft een reeks van interne en externe commissies zich gebogen over de vraag hoe de invloed van de burgers op het openbaar bestuur kan worden vergroot. Daarvoor werden verschillende mogelijkheden verkend en voorstellen ontwikkeld. Ten eerste zijn voorstellen ontwikkeld om de invloed van de burgers te vergroten via wijziging van het systeem van verkiezingen of door de invoering van een correctief referendum. Dit type voorstel beoogt de directe invloed van burgers op de politiek te

vergroten. Ten tweede zijn er voorstellen ontwikkeld om de invloed van burgers langs een meer indirecte weg te vergroten. Die liggen onder meer op het terrein van de openbaarheid van het bestuur en de decentralisatie binnen het openbaar bestuur. Bij de decentralisatie werd de redenering gehanteerd dat het lokale bestuur zich in politiek en geografisch opzicht dichterbij de individuele burger bevindt, en dat de burgers daarom aan invloed zouden winnen indien meer bevoegdheden van de rijksoverheid naar de lokale overheden zouden worden verplaatst. Het is met name dit tweede type van voorstellen dat heeft geleid tot veranderingen in het openbaar bestuur. Daaraan zal dan ook in deze paragraaf de meeste aandacht worden besteed. Begonnen wordt echter met een kort overzicht van de belangrijkste voorstellen van de commissies die zich hebben gebogen over de relatie tussen burger en bestuur.

In 1970 is de opkomstplicht bij verkiezingen afgeschaft. Daarmee werd gevolg gegeven aan één van de belangrijkste aanbevelingen van de Staatscommissie inzake de Grondwet en de Kieswet, de commissie-Cals-Donner. Deze commissie, die van 1967 tot 1971 actief was, bracht een viertal adviezen uit, die niet alleen betrekking hadden op het kiesstelsel, maar ook op het inkomen van de Kroon, de vergoeding van de Staten-Generaal en de herziening van de Grondwet. De realisering van de adviezen over het laatste onderwerp namen aanzienlijk meer tijd in beslag dan die betreffende de afschaffing van de opkomstplicht: pas in 1983 trad de nieuwe Grondwet in werking. De afschaffing van de opkomstplicht had verstrekkende gevolgen voor de verhouding tussen openbaar bestuur en burger. Behoeftend politieke partijen en de daaruit voortgekomen bestuurders zich voorheen alleen maar zorgen te maken over hun aandeel in de kiezersmarkt, nu moest men zich ook zorgen maken over de legitimiteit van politiek en openbaar bestuur als zodanig: burgers konden er immers ook voor kiezen niet mee te doen aan verkiezingen. Het gaat uiteraard te ver om het daaropvolgende decennialange debat in het openbaar bestuur over het probleem van de kloof tussen politiek en burgers toe te schrijven aan het afschaffen van de opkomstplicht, maar met de opkomstplicht verviel wel een gegarandeerde ondergrens van electorale participatie van elke burger (Lijphart 1997). De vergroting van de betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur is daarna nog het onderwerp geweest van de adviezen van enkele andere commissies op nationaal niveau. Zo was er de Staatscommissie relatie kiezersbeleidsvorming (commissie-Biesheuvel), die in 1982 was ingesteld en in 1985 rapport uitbracht. De commissie deed aanbevelingen over verbetering van de procedure voor de kabinetsformatie en sprak zich uit voor de mogelijkheid van een correctief referendum. Zij toonde zich tegenstander van de verandering van de wijze van benoeming van burgemeester en commissaris van de Koningin in een verkiezing. De volgende commissie in de rij was de uit de Tweede Kamer gevormde Commissievraagpunten, die onder voorzitterschap van Deetman in 1990 een rapport uitbracht over mogelijkheden voor staatkundige vernieuwing. Deze rapportage aan de Tweede Kamer was op haar beurt aanleiding tot de instelling van maar liefst zes nieuwe commissies, waarvan twee uit de Kamer en vier extern (zie ook: Van Deth 1993). Deze commissies brachten alle in de loop van 1993 hun conclusies uit. De twee kamercommissies, de commissie-De Jong en de commissie-Franssen, bogen zich over het adviesstelsel van de overheid en de decentralisatie. Het laatste onderwerp komt elders in deze paragraaf aan de orde. De aanbevelingen van de commissie-De Jong over het adviesstelsel zijn grotendeels opgevolgd. Zij hebben geleid tot een grootscheepse sanering van de adviesorganen van de rijksoverheid en tot een afschaffing van de wettelijke verplichting voor de regering tot het aanvragen van advies. Van de aanbevelingen van de vier externe commissies zijn er tot nu toe verhoudingsge-

wijs veel minder gerealiseerd. Dat geldt voor de commissie-Van Thijn (door de gemeenteraad te kiezen burgemeester), voor de commissie-Scheltema (sterk ministerraad verkleinen), de commissie-Wiegel (naar kerndepartementen), en in mindere mate ook voor de commissie-De Koning (over regering, parlement en kiezer). De laatstgenoemde commissie adviseerde echter op enkele hoofdpunten verdeeld: de meerderheid van de commissie was tegenstander van een gekozen minister-president, een (anders samengestelde) meerderheid was wél voor het weer in discussie brengen van de mogelijkheid van een correctief referendum. Over dat laatste onderwerp is een voorstel inmiddels de beide Kamers gepasseerd. Omdat voor de invoering van een correctief referendum een Grondwetswijziging vereist is, zullen de beide Kamers zich opnieuw over het voorstel moeten buigen. Dat zal pas in de kabinetsperiode 1998-2002 gebeuren.

Vergroting van de openbaarheid van bestuur werd eveneens beschouwd als een belangrijk instrument om de betrokkenheid van burgers bij het bestuur te vergroten. Na enkele politieke affaires in de pers, zoals het beroemde interview met de 'mannetjesmaker' van KVP-politici Ben Korsten in de *Haagse Post* in 1967, en na de vele pleidooien voor een opener bestuur, zoals het artikel 'Geheimhouding van de openbare zaak' van Bram de Swaan in *De Gids* in 1966, werd in 1968 de Commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting (onder voorzitterschap van Biesheuvel) ingesteld, die in 1970 het rapport *Openbaarheid openheid* uitbracht (Koning 1995: 31-70). De commissie stelt een herziening van de binnen het openbaar bestuur gehanteerde regels van geheimhouding voor, ten einde een betere realisering van het recht op openbaarheid van informatie te kunnen bewerkstelligen. Dit advies is het begin van een lang proces van beleidsvorming, dat uiteindelijk zal leiden tot het in werking treden van de Wet openbaarheid van bestuur in 1980. Deze wet biedt sindsdien burgers en pers de mogelijkheid om de overheid te dwingen tot het verstrekken van informatie, voorzover deze voldoet aan de in de wet vastgelegde voorwaarden. Een andere vorm van openbaarheid over het bestuurlijk handelen werd door de Tweede Kamer afgedwongen. De Kamer maakte in vergelijking met voorgaande perioden de afgelopen 25 jaar veelvuldig gebruik van het instrument van de parlementaire enquête. Meer dan enig ander instrument hebben de parlementaire enquêtes een inzicht gegeven in de relatief gesloten praktijk van de uitvoering van het overheidsbeleid. Door de grote betrokkenheid van de media, die onder meer tot uiting kwam in directe tv-uitzendingen van de verhoren tijdens parlementaire enquêtes, is de informatie over het functioneren van het openbaar bestuur onder een groot publiek verspreid. Zo is achtereenvolgens informatie openbaar geworden over de subsidieverlening in de scheepsbouw (RSV-enquête 1984) en de bouw (enquête bouwsubsidies 1987), het produceren van een fraudebestendig paspoort (1988), de verzelfstandiging van de uitvoering van de sociale zekerheid (1993) en de opsporingsmethode van politie en recherche (IRT-enquête 1996). Het materiaal van de enquêtes geeft een waardevol inzicht in de spanning tussen de publieke normen, die leidraad zijn voor het overheidshandelen, en het opereren van diezelfde overheid in een complexe, marktgerichte omgeving.

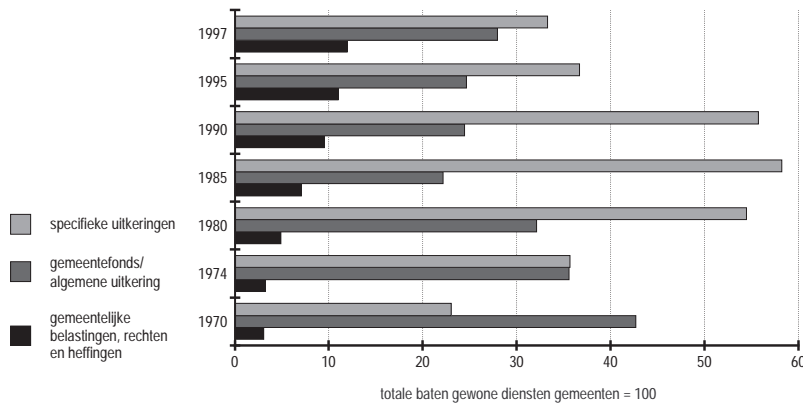
Overdracht van bevoegdheden, taken en middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten, ofwel territoriale decentralisatie, werd gezien als een indirecte manier om de betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur te vergroten. Immers, zo was de redenering, omdat de individuele burger een grotere invloed heeft op het lokale bestuur dan op het nationale bestuur, biedt het overhevelen van bevoegdheden naar de gemeenten de burgers de mogelijkheid meer invloed uit te oefenen op de desbetreffende beleidsterreinen dan voorheen.

Decentralisatie werd daarmee tevens beschouwd als een tegenwicht tegen de in deze eeuw dominante trend van de verschuiving van het bestuurlijke gewicht van de lokale naar de nationale overheid, waardoor de lokale politieke gemeenschap aan betekenis had verloren. Tegelijkertijd bood de decentralisatie de mogelijkheid de beleidsorganisatie van de rijksoverheid zelf te stroomlijnen. Decentralisatie van bepaalde beleidsterreinen maakte ten minste een deel van de ministeriële organisatie op die beleidsterreinen overbodig. Deze laatste mogelijkheid werd in de jaren tachtig van belang. Dit hybride karakter van de decentralisatie maakte dat het streven naar decentralisatie de wisseling in het politiek-bestuurlijke klimaat aan het begin van de jaren tachtig moeiteloos kon overleven, zoals reeds in paragraaf 7.2 is beschreven.

In de regeringsverklaring van het kabinet-Van Agt-Wiegel uit 1977 werd het bevorderen van decentralisatie en het tegengaan van centralisatie als één van de doelstellingen van de komende regeringsperiode genoemd. Dat mondde uit in de al in paragraaf 7.2 genoemde *Decentralisatienota* uit 1980 (TK 1980/1981; Heij en Schrijver 1991: 58). Vanaf dat moment is het streven naar decentralisatie permanent onderdeel van het kabinetsbeleid geweest, zij het met een wisselende mate van prioriteit. Dat wil overigens niet zeggen dat decentralisatie nooit eerder onderwerp van overheidsbeleid was geweest. Met name op het welzijnsterrein was de gedachtevorming over decentralisatie al in de eerste helft van de jaren zeventig op gang gekomen. Bovendien bestond vanaf 1964 de Raad voor de Territoriale Decentralisatie. De activiteiten van de raad hebben echter nauwelijks geleid tot gerichte decentralisatiemaatregelen. Decentralisatie werd in de jaren tachtig het eerst ten uitvoering gebracht op een aantal beleidsterreinen waarbinnen de rol van de gemeenten traditioneel al groot was, zoals de stadsvernieuwing en het eerdergenoemde welzijnsterrein. Daarnaast werd het streven gericht op het bevorderen van de financiële onafhankelijkheid van gemeenten. De gemeentelijke inkomstenbelastingen waren door de Financiële-Verhoudingswet van 1929 afgeschaft. Daarvoor in de plaats werden de rijksmiddelen via het Gemeentefonds over de gemeenten verdeeld (Veldheer 1994: 79). Door de groei van het aantal voorzieningen op nationaal niveau in de naoorlogse periode was daarnaast een heel stelsel van 'specifieke uitkeringen' van de rijksoverheid aan de gemeenten ontstaan. Deze specifieke uitkeringen konden door de gemeenten doorgaans voor slechts één beperkt doel worden gebruikt; de bestedingsvrijheid was minimaal. Een inventarisatie uit 1980 leverde het bestaan van niet minder dan 522 van deze specifieke uitkeringen op (BiZa 1982; Heij en Schrijver 1991). Eén van de belangrijkste instrumenten van de decentralisatieoperatie werd derhalve het saneren van dit stelsel van specifieke uitkeringen, ofwel door samenvoeging van uitkeringen ofwel door overheveling naar het Gemeentefonds. Die saneringoperatie ging aanvankelijk langzaam, maar kwam in de tweede helft van de jaren tachtig in een versnelling. In 1998 resteren er nog 114 specifieke uitkeringen. Daarnaast werden in de loop der jaren de eigen belastinginkomsten van de gemeenten relatief groter. Hierdoor nam de financiële onafhankelijkheid van de gemeenten verder toe. Deze ontwikkelingen zijn samengevat in figuur 7.4, waarin de relatieve omvang van de gemeentelijke inkomsten uit eigen belastingen, rechten en heffingen, uit het Gemeentefonds en uit specifieke uitkeringen ten opzichte van de totale baten van de gemeentelijke gewone dienst zijn weergegeven.

Figuur 7.4

Enkele gemeentelijke inkomstenbronnen ten opzichte van de totale baten van de gemeentelijke gewone dienst, 1970-1997



Bron: CBS (Statistiek der gemeenterekeningen; Statistiek der gemeentebegrotingen); BiZa (Overzicht specifieke uitkeringen)

Door de concentratie van de rijksoverheid op de sanering van de eigen financiële instrumenten was de decentralisatie vrijwel uitsluitend een interbestuurlijke operatie geworden, waarbij het oorspronkelijke doel van de vergroting van de betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur wel erg ver uit het zicht was verdwenen. Het interbestuurlijke karakter werd nog eens versterkt, doordat de gemeenten tijdens de verschillende kabinetten-Lubbers, toen de decentralisatie tot 'grote operatie' was verheven, te maken kregen met efficiencykortingen, die bij vele decentralisatiemaatregelen werden opgelegd. Hernieuwde aandacht voor de burger kwam er vooral langs andere wegen: via de reorganisatie van de gemeentelijke dienstverlening en de instelling van deelraden in enkele grote steden, en via de sociale vernieuwing, die vanaf 1989 in het regeringsbeleid was opgenomen.

De gemeenten zijn van oudsher de voornaamste overheidsinstanties waar burgers direct contact mee hebben, in een veel grotere mate dan met de rijksoverheid. Veel van deze contacten hebben een dienstverlenend karakter. Het gemeentelijke overheidsloket wordt door burgers gebruikt om een uitkering te verkrijgen, om klachten over de gemeentereiniging te deponeren, om een nieuw paspoort of een parkeervergunning te bemachtigen, om informatie te krijgen over de stadsvernieuwing in de straat, enzovoort. Veel gemeenten zijn in de jaren tachtig begonnen met de modernisering en stroomlijning van deze dienstverlening. Een belangrijke doelstelling daarbij was het doorbreken van het sterk gebureaucratiseerde karakter van de dienstverlening, waardoor deze was verdeeld over vele overheidsloketten. Reorganisaties binnen de gemeenten hebben in vele gevallen geleid tot het onderbrengen van clusters van gemeentelijke dienstverlening bij één loket. In Amsterdam en Rotterdam is deze ontwikkeling versneld door de instelling van deelraden, die een belangrijk deel van de

directe dienstverlening aan burgers overnamen van de centrale gemeentelijke organisaties. Voorzover daarbij informatieverschaffing een belangrijke rol speelde, werd bovendien dikwijls gebruikgemaakt van nieuwe ontwikkelingen in de informatietechnologie. Dat laatste is overigens eveneens gebeurd bij landelijke instanties met een loketfunctie, zoals de Belastingdienst. Ook door de rijksoverheid wordt de laatste jaren meer aandacht besteed aan het gebruik van informatietechnologie bij de dienstverlening aan burgers (ROB 1998). In het project Sociale vernieuwing speelde nog een andere overweging een rol. Met name in de grote steden was er in de jaren tachtig veel onrust over de geringe politieke en sociale participatie in bepaalde achterstandswijken. Daarnaast was er een toename van een als ongewenst beschouwde vorm van politieke participatie: het stemmen op extreem-rechtse partijen. De verslechtering van de leefomgeving en de veranderde etnische samenstelling van de bevolking werden daarbij als een belangrijke factor gezien. Bij sociale vernieuwing werd daarom vooral gezocht naar het verbeteren van het sociaal burgerschap, via een grotere betrokkenheid van burgers bij de leefomgeving. De sociale vernieuwing heeft er bij vele gemeenten voor gezorgd dat de aandacht voor de fysieke verbetering van achterstandswijken door middel van stadsvernieuwing is aangevuld met aandacht voor de sociale participatie van burgers (Van der Wouden et al. 1994; Van der Pennen et al. 1998). Door de sociale vernieuwing kreeg overigens ook het decentralisatieproces naar de gemeenten weer een nieuwe impuls: de door samenvoeging van een groot aantal specifieke uitkeringen gecreëerde brede doeluitkering sociale vernieuwing stond model voor de in de jaren daarna totstandgekomen doeluitkeringen of fondsen.

Wanneer de pogingen van de afgelopen 25 jaar om de burger meer bij het openbaar bestuur te betrekken in ogenschouw worden genomen, dan valt allereerst op dat vrijwel alle pogingen om het kiesrecht te veranderen of bijvoorbeeld een gekozen burgemeesterschap in te voeren tot op heden zijn mislukt. Een uitzondering hierop is de mogelijkheid tot het houden van een correctief referendum, waartoe begin 1998 een voorstel de Eerste Kamer is gepasseerd. De decentralisatie van taken, bevoegdheden en middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten heeft, meer dan vijftien jaar na het verschijnen van de *Decentralisatienota* (TK 1980/1981), wel enig succes geboekt. De financiële afhankelijkheid van gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid is afgenomen, mede dankzij de forse reductie van het aantal specifieke uitkeringen. Wel is in deze vijftien jaar één der belangrijkste oorspronkelijke doelstellingen van de decentralisatie, het openbaar bestuur dichterbij de burgers brengen, enigszins uit het zicht geraakt. Decentralisatie is voor de rijksoverheid een interbestuurlijke operatie geworden, een operatie waarin uitsluitend bestuurlijke organen betrokken zijn, met name de gemeenten. De gemeenten hebben op hun beurt sinds de jaren tachtig de dienstverlening gemoderniseerd, waardoor de toegankelijkheid voor de burgers is verbeterd. De openbaarheid van het openbaar bestuur is de afgelopen 25 jaar zonder twijfel toegenomen. De in deze paragraaf besproken totstandkoming van de Wet openbaarheid van bestuur lijkt eerder een gevolg dan een oorzaak van een algemene verandering in het politieke klimaat, waarin de media en de informatie belangrijker factoren zijn geworden dan ze ooit zijn geweest. Bestuurders, media en burgers zitten elkaar door de overvloed aan informatie dichterbij op de huid dan ooit tevoren. Of deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de vorming van het soort politiek actieve burgers dat de bestuurlijke hervormers aan het begin van de besproken 25 jaar als ideaalbeeld voor ogen stond, kan ernstig worden betwijfeld. Dat komt waarschijnlijk doordat de patronen van participatie van

burgers zich anders hebben ontwikkeld dan de verwachtingen die het ideaalbeeld wekte. Participatiepatronen hebben niet het patroon gevolgd dat zich in de jaren zestig aftekende van de in de politieke partijen actieve burgers, maar hebben eerder geleid tot een veel diffuser patroon van sociale participatie (zie ook hoofdstuk 17 Participatie, in dit rapport).

§ 7.5 Doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar bestuur

Het streven naar een doelmatiger en doeltreffender overheid wordt doorgaans geassocieerd met het bezuinigen op overheidsuitgaven. Die associatie is weliswaar niet voor de volle honderd procent juist, maar historisch gezien wel zeer begrijpelijk. De grootste impuls voor het doorvoeren van operaties ter verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de overheid was immers de sfeer die in de jaren na de oliecrisis van 1973 ontstond. In 1975 maakte het Centraal Planbureau een uiterst somber economisch toekomstperspectief tot 1980 bekend. Dit was de directe aanleiding tot de eerste grote ombuigingsoperatie van de jaren zeventig, de 1%-operatie van de toenmalige minister van Financiën, Duisenberg. In de jaren daarna zouden vele ombuigingsoperaties volgen, zoals de Bestek '81-operatie van het eerste kabinet-Van Agt (zie voor een analyse Toirkens 1988).

De ombuigingsdoelstellingen verhoogden de politieke noodzaak van aanpassingen van de overheidsorganisatie om tot een grotere mate van doelbereiking te komen en om die doelen met een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen te bereiken, kortweg doeltreffendheid en doelmatigheid. Het verbeteren van de doeltreffendheid van de rijksoverheid was al één van de onderwerpen van de Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie, die rond de kabinetsformatie van 1971 verslag uitbracht (Tjeenk Willink en Hupe 1991: 21-38). De gedachtevorming kreeg een vervolg in de rapporten en studies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst (naar de voorzitter ook wel de commissie-Vonhoff genoemd), die tussen 1979 en 1981 zijn verschenen (CHR 1980 en 1981). Zoals in paragraaf 7.2 reeds is vermeld, ademden deze adviezen nog de relatief hooggespannen verwachtingen van het overheidsingrijpen. Aan het begin van de jaren tachtig, met name na het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers, smolten de bezuinigingsdoelstelling, de noodzaak van een doeltreffender rijksoverheid en de versterking van de markt samen in een reeks van reorganisaties in de publieke sector en het openbaar bestuur, die bekend werd onder de term 'grote operaties'. Deze grote operaties omvatten behalve nieuwe reorganisatieprojecten, zoals de privatisering, de heroverwegingsoperatie en de deregulering, ook reeds in de jaren zeventig gestarte projecten, zoals de decentralisatie en de reorganisatie van de rijksdienst. De laatstgenoemde projecten veranderden overigens van karakter, doordat zij werden gekoppeld aan financiële doelstellingen. De reorganisatie van de rijksdienst werd niet meer gezien als een manier om het planningssysteem te stroomlijnen, maar eerder als een instrument om de omvang van het overheidsingrijpen en de publieke sector terug te dringen. In voorgaande edities van het *Sociaal en Cultureel Rapport*, te weten die van 1986 tot en met die van 1992, is in het hoofdstuk 'Participatie en beleid' verslag gedaan van de voortgang van de grote operaties (zie o.a. SCP 1992).

Het streven naar bezuinigingen en ombuigingen van overheidsuitgaven is in de jaren tachtig in het begrotingsbeleid geïncorporeerd in de zogenoemde *heroverwegingsoperaties*. Daarbij werd jaarlijks een selectie uit de uitgavencategorieën van de overheid geëvalueerd, en de resultaten hiervan werden bij de begrotingsbehandeling aan het parlement gerapporteerd. Aan het begin van de jaren negentig verschoof de aandacht van de ombuigingsdoelstellingen naar de

beheersing van de collectieve uitgaven op de langere termijn. Dat mondde onder meer uit in de 'grote efficiencyoperatie' die in 1991 was begonnen en die onder meer tot doel had de helderheid over de kerntaken van de overheid te vergroten. Dit heeft echter niet geleid tot een systematisch politiek debat over de kerntaken van de overheid. Door de jarenlang volgehouden veranderingen in het systeem van de collectieve uitgaven vanaf het begin van de jaren tachtig en de gunstige economische conjunctuur in de jaren negentig, is de directe noodzaak tot ombuigingen van de overheidsuitgaven minder geworden. Wel is het zo dat de beheersing van de collectieve uitgaven in meer algemene zin een hernieuwde actualiteit heeft gekregen door de Europese integratie en de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie. Dit proces legt aan de deelnemende landen een relatief sterk begrotingsdiscipline op.

Het meest in het oog springende project waarin de nieuwe oriëntatie van de overheid in de jaren tachtig op de markt zichtbaar werd, is dat van de *verzelfstandiging* en meer in het bijzonder de *privatisering*. Over het algemeen onderscheidt men twee hoofdvormen van verzelfstandiging, te weten interne en externe verzelfstandiging; binnen de laatste maakt men gemeenlijk een onderscheid in privatisering en in het oprichten van een zelfstandig bestuursorgaan (Kickert et al. 1993: 7-25; Kuipers 1994: 172; IOO/SCP 1995: 112; commissie-Sint 1994: 7). Bij interne verzelfstandiging blijft het desbetreffende organisatieonderdeel ondergeschikt aan de minister; bij privatisering stoot de overheid haar taak af naar de marktsector en bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan wordt de taakbehoefte overgedragen aan een publiekrechtelijk orgaan zonder dat er sprake is van een volledig hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister dan wel aan een privaatrechtelijk orgaan dat met openbaar gezag is bekleed.

In de jaren 1985-1994 is een groot aantal verzelfstandigingen van onderdelen van de rijksoverheid gerealiseerd. Sinds 1985 is de omvang van het rijkspersoneel met 17% afgenomen; hiervan komt de helft, ruim 14.000 arbeidsjaren, voor rekening van externe verzelfstandigingen (IOO/SCP 1995: 119-122). Behalve de privatisering van de NS en PTT kunnen onder andere worden genoemd het Loodswezen, de Arbeidsvoorziening, het KNMI, het Kadaster, de Informatie Beheer Groep van OC&W, later gevolgd door de Rijksmusea, het Commissariaat voor de media, en Staatsbosbeheer. Daarnaast zijn er agentschappen gevormd zoals de Immigratie- en naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie.

Tijdens de uitvoering van de verschillende verzelfstandigingsoperaties ontstond enig bestuurlijk onbehagen over het gebrek aan consistentie in de overwegingen die aan dergelijke operaties ten grondslag liggen. Het tamelijk willekeurige beleid te dien aanzien was onder meer aanleiding tot de instelling van de commissie-Sint. In de optiek van de commissie-Sint, die in 1994 een rapport uitbracht over verzelfstandiging, kan verzelfstandiging aan de orde zijn indien is vastgesteld dat het om een zaak van collectief belang gaat. Wanneer er geen collectief belang mee gemoeid is, dan is afstoting van desbetreffende taak aan de orde. Is vastgesteld dat er sprake is van overheidsverantwoordelijkheid, dan dient zich vervolgens de vraag aan naar de organisatie van die verantwoordelijkheid. Belangrijk in dat verband zijn de regeling en uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid, de sturingsrelaties en de sturingsinstrumenten. Externe verzelfstandiging is eigenlijk alleen geoorloofd indien aan de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid - en daarmee van het primaat van de politiek - geen bezwaren zijn verbonden. Ook een pleidooi als van Kuipers voor een systematischer en nuchterder benadering van het verzelfstandigingsvraagstuk is bedoeld om het nut en de noodzaak van dergelijke hervormingen vanuit politieke

optiek te bezien en wat scherper op de financiële consequenties ervan te letten (Kuipers 1994). Daarnaast kan een verzelfstandigingsoperatie natuurlijk een grote invloed hebben op de prijzen en de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers. Die invloed kan positief of negatief uitvallen, maar een grondige toetsing ervan is zeker zinvol bij privatiserings- of verzelfstandigingsoperaties van grote publieksbediende organisaties, zoals de spoorwegen. De Britse ervaringen met privatisering van de spoorwegen laten zien dat over de voordelen voor de reizigers van deze operatie ten minste te twisten valt.

In het gebied tussen de in de vorige paragraaf besproken territoriale decentralisatie en de hiervoor besproken verzelfstandiging ligt de zogenoemde *functionele decentralisatie*, de overheveling van bevoegdheden en taken naar (samenwerkingsverbanden van) maatschappelijke instellingen. Binnen sommige maatschappelijke sectoren is de verdeling van bevoegdheden tussen overheid en maatschappelijke instellingen nog steeds sterk historisch bepaald, zoals in het onderwijs, terwijl op andere gebieden de afgelopen decennia grote veranderingen zijn doorgevoerd, zoals op het terrein van de arbeidsvoorziening. Voor een overzicht van ontwikkelingen op het gebied van de functionele decentralisatie wordt dan ook verwezen naar de verschillende sectorhoofdstukken in dit rapport.

Het streven naar *deregulering* paste eveneens in de politiek-bestuurlijke tijdgeest van de jaren tachtig en negentig. Eén van de gevolgen van de intensieve bemoeienis van de overheid met de maatschappij was de grote mate van regelgeving op welhaast ieder gebied. In 1983 bracht de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (commissie-Geelhoed) haar eindrapport uit, waarin de mogelijkheden om de regelgeving in Nederland te verminderen werden onderzocht (TK 1983/1984). De daaropvolgende dereguleringsoperatie werd vooral gericht op een toetsing van nieuwe regelgeving. Mede op grond van de dereguleringsoperatie is de op planprocedures gerichte Kaderwet specifiek welzijn medio jaren tachtig gesneuveld: in plaats daarvan is gekozen voor een decentralisatie van welzijn naar de gemeenten.

Inmiddels is, vijftien jaar verder, het dereguleringsconcept ingebed in de reguliere beleidspraktijk. Sinds 1987 adviseert een Commissie wetgevingsprojecten met het oog op een sober en terughoudend wetgevingsbeleid de regering over wetsvoorstellen, over bestaande wetscomplexen, over Europese regelgeving en over bijvoorbeeld het gebruik van convenanten door de overheid. Jaarlijks wordt het parlement over de werkzaamheden van de commissie geïnformeerd.

Het dereguleringsconcept lijkt ook in de jaren negentig stand te houden, al is wel een verschuiving in de doelstellingen waar te nemen. De directe aandacht voor vermindering van het aantal regels voor burgers werd enigszins verdrongen door het probleem van de handhaving van regels en het probleem dat de regels de overheid zelf in de weg bleken te zitten (SCP 1992: 482/3). Dat laatste kwam met name naar voren bij de beleidsprojecten waarin de rijksoverheid verondersteld werd samen te werken met de gemeenten om de lokale economische en sociale situatie te verbeteren, zoals bij het sociale-vernieuwingsbeleid (vanaf 1989) en het grotestedenbeleid (vanaf 1994). Deregulering is daarbij één van de instrumenten om een flexibeler beleidsvoering en inzet van middelen mogelijk te maken.

Problemen met regelgeving doen zich soms ook voor tussen verschillende sectoren van het overheidsbeleid. Zo zijn door het grote aantal infrastructurele projecten van de afgelopen jaren duidelijke wrijvingen te constateren met de planningssysteem uit de ruimtelijke ordening, dat gericht is op een zorgvuldige belangenafweging en besluitvorming, maar daardoor veel tijd in beslag neemt (WRR 1994 en 1998).

Ook voor burgers en vooral voor bedrijven zijn in de jaren negentig belangrijke vormen van deregulering doorgevoerd. Het opmerkelijkst was de wijziging van de Winkelsluitingswet in 1996, waardoor de openingstijden van winkels verregaand zijn geliberaliseerd. Minder spectaculaire voorbeelden zijn de vermindering van het aantal verplichte rapportages voor bedrijven aan het Centraal Bureau voor de Statistiek, de demonopolisering van de telecommunicatiemarkt, en de liberalisering van het taxibedrijf. Bij veel van deze vormen van deregulering spelen overigens de mededingingsregels van de Europese Gemeenschap een rol.

In de jaren negentig is het nauwelijks nog mogelijk de effecten van elk van de grote operaties afzonderlijk te onderscheiden. Zo zijn de grote veranderingen die aan het begin van de jaren negentig zijn doorgevoerd in de volkshuisvesting (SCP 1994: 260-264), tegelijkertijd een vorm van heroverweging en verzelfstandiging (vermindering subsidies, grotere vrijheid corporaties), deregulering (liberalisering woonruimteverdeling), en decentralisatie (verplaatsing toezicht op corporaties naar gemeenten). Natuurlijk is niet op alle beleidsterreinen de invloed van de grote operaties zo groot geweest, en is er op beleidsterreinen als het milieu en justitie zelfs helemaal geen sprake van een terugtreden van de overheid, maar eerder van een opmars. Desalniettemin kan worden vastgesteld dat sinds het begin van de jaren tachtig de stijl van het overheidsoptreden sterk is veranderd. Veel meer dan voorheen wordt in de beleidsvoering gekeken naar de wensen en werking van de markt of (in het geval van de gemeenten) naar de wensen van burgers. Gezien de toegenomen economische oriëntatie op de Europese markt en de internationale concurrentiepositie van Nederland, is een terugkeer naar de stijl van overheidsoptreden uit de jaren zeventig en daarvoor niet waarschijnlijk.

§ 7.6 Slotbeschouwing: Dit hoofdstuk begon met de vaststelling dat het in de wereld van het openbaar trends en toekomstver- bestuur de afgelopen 25 jaar zeer onrustig is geweest. De daaropvolgende wachtingen paragrafen hebben laten zien waartoe die onrust heeft geleid. Voorstellen voor gewestvorming, voor regionale provincies en stadsprovincies hebben elkaar opgevolgd, verregaande herzieningen van het kiesstelsel zijn voorgesteld, grote operaties ter hervorming van de Nederlandse overheid zijn gestart. Het overheersende beeld dat uit de voorgaande paragrafen opdoemt, is dat de hervormingsvoorstellen die waren gebaseerd op grootscheepse herziening van de verdeling van bevoegdheden binnen het openbaar bestuur dikwijls zijn gesneuveld, terwijl de reorganisaties binnen het kader van de bestaande verdeling van bevoegdheden op de lange duur meer succes boekten. De gemeentelijke herindeling, die is besproken in paragraaf 7.3, en de decentralisatie uit paragraaf 7.4 zijn voorbeelden van de laatstgenoemde categorie. Dat betekent niet dat alle in dit hoofdstuk besproken gesneuvelde hervormingsvoorstellen op hersenschimmen berustten. Het bestuurlijk onbehagen dat tot deze hervormingsvoorstellen leidde, was dikwijls wel degelijk gestoeld op reële maatschappelijke ontwikkelingen. In deze slotbeschouwing zal aan de hand van een korte bespreking van enkele van deze ontwikkelingen een blik worden geworpen op de agenda van het openbaar bestuur in de nabije toekomst.

De voorstellen voor bestuurlijke schaalvergroting die in paragraaf 7.3 zijn besproken, waren gebaseerd op een al langer in de maatschappij aanwezige trend van economische en demografische schaalvergroting. Die trend was het duidelijkst zichtbaar rond de grote steden. Bedrijven met een grote ruimtebehoefte trokken weg uit de steden en vestigden zich aan de randen van de grootstedelijke gebieden of in de buurt van transportassen. Stadsbewoners

vonden woningen in suburbane gebieden, hiertoe in staat gesteld door de sterk uitgebreide verplaatsingsmogelijkheden. Zij behielden dikwijls hun werk in de stedelijke gebieden, waardoor de pendel sterk toenam (Van der Wouden 1996). De grootstedelijke gebieden vielen daarmee steeds minder samen met de gemeentegrenzen van de steden. Dit proces van maatschappelijke schaalvergroting, dat is begonnen in de bloeitijden van de industriële economie, gaat nog steeds voort en wordt in het postindustriële tijdperk verrijkt met nieuwe elementen. Door de snelle ontwikkeling van de telecommunicatie is niet alleen informatieoverdracht, maar ook bijvoorbeeld een financiële transactie over grote afstand zonder enig tijdverlies mogelijk. De mogelijkheden van een dergelijke ontwikkeling zijn dusdanig dat in principe de plaats van vestiging er in technisch opzicht weinig meer toe doet. Informatieoverdracht en transacties kunnen vanaf elke plaats met elke willekeurige andere plaats geschieden. In plaats van schaalvergroting is hier eerder sprake van overstijging van plaatsgebondenheid. Dat wil zeggen, voorzover het gaat om de technische mogelijkheden, want voor de vestiging van bedrijven blijven andere economische factoren van belang, zoals de kwaliteit van het arbeidsaanbod, de kosten en kwaliteit van de locatie. Schaalvergroting en vermindering van plaatsgebondenheid maken dat de bestuurlijke grenzen steeds 'poreuzer' zullen worden. Dat geldt niet alleen voor de gemeentegrenzen, maar in toenemende mate ook voor de nationale grenzen.

Wat betekenen deze ontwikkelingen nu voor de drang tot schaalvergroting in het openbaar bestuur, die tot zo veel hervormingsvoorstellen aanleiding gaf? Het is duidelijk dat de oorzaken van deze schaalvergroting, die al in de jaren zestig werden vastgesteld, nu nog onverminderd aanwezig zijn, en in de nabije toekomst waarschijnlijk alleen maar sterker zullen worden. Dezelfde ontwikkelingen impliceren echter dat het zoeken naar nieuwe bestuurlijke grenzen op grond van een functionele optimalisering in toenemende mate een vruchteloze bezigheid wordt, die op zijn hoogst een tijdelijke oplossing zal bieden, en dan nog slechts voor enkele functies (Hoekveld 1996). Natuurlijk, de voorgestelde stadsprovincies omvatten een groter deel van de economische activiteiten dan de huidige gemeentegrenzen en zijn in dat opzicht een vooruitgang, maar hoelang duurt het totdat ook deze grenzen te nauw blijken? En indien al een goede economische schaal te vinden zou zijn, hoe adequaat is die dan voor andere domeinen, zoals de demografie of de voorzieningenstructuur?

Binnen de huidige veronderstellingen van een tegelijkertijd functioneel optimaal én gebiedsgebonden openbaar bestuur is echter weinig anders mogelijk dan het probleem van de knellende bestuurlijke grenzen te beantwoorden met voorstellen voor het trekken van nieuwe grenzen. De eisen van functionele optimaliteit en gebiedsgebondenheid komen steeds meer met elkaar in botsing. Een deel van de toekomstige agenda van het openbaar bestuur zou weleens kunnen bestaan uit het vinden van een uitweg uit deze situatie. Wanneer daarbij het pad van de optimalisering van de schaal van het openbaar bestuur op functionele gronden wordt verlaten, en dat lijkt gezien de ontwikkelingen haast onvermijdelijk, komt vrij snel de tweede reden voor de reorganisaties van het openbaar bestuur uit dit hoofdstuk in zicht, die van de band tussen openbaar bestuur en burgers.

De toegenomen mogelijkheden van verplaatsing, communicatie en informatieoverdracht beïnvloeden ook het leven van de burgers. Niet alleen liggen woon- en werklocaties verder uiteen dan voorheen, maar ook de banden met organisaties, de sociale contacten, de loyaliteiten, de bronnen van informatie en culturele inspiratie tenderen naar een afname van specifieke plaatsgebondenheid. Steeds minder van deze zaken spelen zich binnen specifieke bestuurlijke grenzen af, en er is vooralsnog geen reden te ontdekken waarom dit proces zou

stoppen. De betekenis van de plaats verdwijnt daarmee niet voor het dagelijks leven van de burgers. Vele activiteiten spelen zich onverminderd af binnen een relatief kleine ruimte: de dagelijkse boodschappen, de gang naar de school van de kinderen, de sportbeoefening. Veeleer is het zo dat de verruimde mogelijkheden tot activiteiten op een grotere ruimtelijke schaal zich voegen bij de activiteiten op een relatief kleine schaal. Patronen van activiteiten van burgers hebben de neiging verspreider te worden, vooral in de ruimtelijke zin.

Ten opzichte van dit patroon van sociale participatie is de actieve politieke participatie via het stelsel van politieke partijen in betekenis afgenomen (hoofdstuk 17, Participatie, in dit rapport; Koole 1996: 171-199). Vele van de hervormingsvoorstellen die in paragraaf 7.4 de revue zijn gepasseerd, veronderstellen juist een hoge mate van deze actieve politieke participatie. Het tijdsbeeld van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig lijkt lang in het openbaar bestuur te hebben doorgeleefd, terwijl de maatschappelijke ontwikkelingen een andere kant opgingen. Tenzij een nieuwe golf van politiek activisme in aantocht is, is het waarschijnlijk dat het belang van het ideaalbeeld van de via de politieke kanalen actieve burger vermindert, en daarmee ook alle hervormingsvoorstellen die op dat beeld zijn gebaseerd.

De agenda van het openbaar bestuur zou daarmee de komende jaren weleens minder spectaculaire reorganisatieplannen kunnen bevatten dan de afgelopen 25 jaar. Dat betekent echter niet dat de bestuurlijke onrust waarmee dit hoofdstuk begon, zal veranderen in een volkomen rust. De maatschappelijke trends, zoals in deze slotbeschouwing aangestipt, geven eerder aanleiding tot het zoeken van nieuwe wegen binnen de bestaande organisatievormen van het openbaar bestuur: flexibele vormen van samenwerking tussen bestuurlijke organisaties, andere wijzen van invulling van het burgerschap en de politieke vertegenwoordiging. Bij het zoeken naar een nieuwe invulling van het burgerschap vanuit het openbaar bestuur ligt het eerder voor de hand aansluiting te vinden bij de plaatselijke bindingen, die voor burgers nog wél van belang zijn: de woonomgeving, de school, het sportveld, en ook de werkplek, ook al ligt die vaak in een andere gemeente dan de woonplaats (Boomkens et al. 1997: 99-113). Gemeenten zijn door hun veelvuldiger contact met burgers wat gevoeliger voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen dan de rijksoverheid. Lokale experimenten met nieuwe vormen van burgerparticipatie kunnen daarom weleens van belang zijn voor de toekomstige agenda van het openbaar bestuur in het geheel.

Literatuur

- BiZa (1982) Overzicht specifieke uitkeringen 1983. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1982.
- BiZa/RPD (1974) Ministerie van Binnenlandse Zaken/Rijksplanologische Dienst. Concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1974.
- Boomkens et al. (1997) R. Boomkens, B. van Delden, L. de Klerk, S. Musterd, H.S. Yap en R. van der Wouden. Stad zonder horizon. Amsterdam: Van Gennep, 1997.
- CHR (1980) Commissie hoofdstructuur rijkdienst (commissie-Vonhoff). Elk kent de laan die derwaart gaat. Den Haag: ministerie van Binnenlandse zaken, 1980.
- CHR (1981) Commissie hoofdstructuur rijkdienst. Eindadvies. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1981.
- Commissie-Montijn (1989) Commissie-Montijn. Grote steden grote kansen. Rapportage van de commissie-Montijn. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1989.
- Commissie-Sint (1994) Commissie-Sint. Verantwoord verzelfstandigen. Rapportage van de commissie-Sint. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994.
- Daalder (1974) H. Daalder. Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek. Assen: Van Gorcum, 1974.
- Dekker (1989) P. Dekker. Overheidsplanning in West-Europa. Rijswijk: SCP, 1989 (Studie 10).
- Van Deth (1993) J.W. van Deth. De permanente 'crises' in de Nederlandse politiek. In: Acta politica (1993)

- 3 (251-271).
- Elzinga en Van de Schreur (1995) D.J. Elzinga en R. van de Schreur. De geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie. In: D.J. Elzinga (red.). Regionaal bestuur in Nederland. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1995 (18-58).
- Frissen (1996) P.H.A. Frissen. De virtuele staat. Schoonhoven: Academic Service, 1996.
- Glasbergen (1996) P. Glasbergen. Ruimtelijk dwarsliggen. In: Bestuurskunde (1996) 6 (286-295).
- Hendriks en Van Toonen (1995) F. Hendriks en Th.A.J. Toonen. The rise and fall of the Rijnmond authority: experiment with metro government in the Netherlands. In: L.J. Sharpe (red.). The government of world cities. Chichester: Wiley and Sons, 1995 (147-175).
- Heij en Schrijver (1991) P.R. Heij en J.F. Schrijver. Decentralisatie. In: C.A. de Kam en J. de Haan (red.). Terugtrekkende overheid: realiteit of retoriek? Schoonhoven: Academic Service, 1991 (55-75).
- Hoekveld (1996) G.A. Hoekveld. Het 'bestuurlijke zwarte gat' gevuld? In: Beleid en maatschappij (1996) 2 (64-74).
- IOO/SCP (1995) Kerngegevens openbaar bestuur 1995. Den Haag/Rijswijk: IOO/SCP, 1995.
- Kickert et al. (1993) W.J.M. Kickert, N.P. Mol en A. Sorber (red.). Verzelfstandiging van overheidsdiensten. Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde. Den Haag: VUGA, 1993.
- Koning (1995) H. Koning. Directe democratie in Nederland. Den Haag: Sdu, 1995.
- Koole (1996) R. Koole. Aantasting of aanpassing van de representatieve democratie? Over onbehagen in de politiek. In: M. Bovens en A. Hemerijck (red.). Het verhaal van de moraal. Amsterdam/Meppel: Boom 1996 (171-199).
- Kuipers (1994) R.I.J.M. Kuipers. Verzelfstandiging bij de Rijksoverheid. In: H. de Groot en C.G.M. van Oosteren (red.). De toekomst van de publieke sector. Den Haag: IOO/VUGA, 1994.
- Lijphart (1997) A. Lijphart. Unequal participation: democracy's unresolved dilemma. In: American Political Science Review 91 (1997) 1 (1-14).
- Van der Pennen et al. (1998) A.W. van der Pennen, V. Veldheer, E. ter Borg en M. Kunst. Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1998 (Cahier 146).
- De Pree (1997) J.C.I. de Pree. Grenzen aan verandering. Den Haag: WRR, 1997 (Voorstudies en achtergronden V97).
- RBB (1991) Europa binnen het bestuur. Den Haag: Raad voor het Binnenlands Bestuur, 1991 (Bestuur in beweging 17).
- ROB (1998) Dienen en verdienen met ICT. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 1998.
- Rosenthal (1995) U. Rosenthal. Internationale en lokale kansen. In: Beleid en maatschappij (1995) 4 (214-223).
- SCP (1990) Sociaal en Cultureel Rapport 1990. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1990.
- SCP (1992) Sociaal en Cultureel Rapport 1992. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1992.
- SCP (1994) Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994.
- Tjeenk Willink en Hupe (1991) H.D. Tjeenk Willink en P.L. Hupe. Reorganisatie rijksdienst. In: C.A. de Kam en J. de Haan (red.). Terugtrekkende overheid: realiteit of retoriek? Schoonhoven: Academic Service, 1991 (21-38).
- TK (1966/1967) Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland. Tweede Kamer, vergaderjaar 1966/1967, 8803.
- TK (1969/1970) Nota bestuurlijke organisatie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1969/1970, 10310, nrs. 1-2.
- TK (1970/1971) Ontwerp van een Wet op de gewesten. Tweede Kamer, vergaderjaar 1970/1971, 11246, nr. 2.
- TK (1980/1981) Decentralisatienota. Tweede Kamer, vergaderjaar 1980/1981, 16492, nr. 2.
- TK (1982/1983) Nota organisatie binnenlands bestuur. Tweede Kamer, vergaderjaar 1982/1983, 17944, nr. 2.
- TK (1983/1984) Deregulering van overheidsregelingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983/1984, 17931, nr. 9.
- TK (1990/1991) Bestuur op niveau - I. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21062, nrs. 3 en 4.
- TK (1992/1993a) Bestuur op niveau - III. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 21062, nr. 21.
- TK (1992/1993b) Wetsvoorstel Kaderwet bestuur in verandering. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 23048, nr. 3.
- Toirkens (1988) J. Toirkens. Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986. Deventer: Kluwer, 1988.
- Veldheer (1994) V. Veldheer. Kantelend bestuur. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994 (Studie 20).
- De Volkskrant (1997) Groot aantal regels overheid is ongedig. In: de Volkskrant, 6 juni 1997.
- Van der Wouden (1990) R. van der Wouden. De dynamiek van beleid. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 1990.
- Van der Wouden (1996) R. van der Wouden. De bekleemde stad. Grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996 (Cahier 126).
- Van der Wouden et al. (1994) R. van der Wouden, M. Ruinaard, R. Kwekkeboom, E. ter Borg, P. Voogt en W. Wiertma. Evaluatie sociale vernieuwing: het eindrapport. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994 (Cahier 109).
- WRR (1994) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Besluiten over grote projecten. Den Haag:



- Sdu, 1994 (Rapporten aan de Regering 46).
- WRR (1995) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Orde in het binnenlands bestuur. Den Haag: Sdu, 1995 (Rapporten aan de Regering 49).
- WRR (1998) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Den Haag: Sdu, 1998 (Rapporten aan de Regering 53).



- § 8.1 Inleiding Er heeft zich in de afgelopen decennia een kleine revolutie voltrokken in de leef-situatie van de Nederlandse bevolking. In hoofdstuk 3 (Demografische ontwikkelingen) is al besproken hoe de leefvormen en levenslooppatronen van vrouwen en mannen in de afgelopen decennia zijn veranderd. Kijkend naar de samenstelling van huishoudens vallen vooral de toename van het aantal alleenstaanden en de afname van het aandeel huishoudens met kinderen op. Maar ook op individueel niveau bezien hebben zich diverse veranderingen voorgedaan, zoals de opkomst van het samenwonen en het uitstel van de huwelijksluiting, de stijging van de gemiddelde leeftijd van de moeder bij de geboorte van het eerste kind en de toename van het aantal echtscheidingen.
- De veranderingen in de huishoudensvorming worden vaak gerelateerd aan processen van individualisering en emancipatie. Hoewel er van individualisering verschillende definities in omloop zijn, is in elk geval duidelijk dat er een verband is met de ontwikkelingen in de primaire leefsfeer. Zo definieert de WRR individualisering als "het proces, waarin de afhankelijkheid van het individu zowel economisch als in normatieve zin, verlegd wordt van zijn directe sociale omgeving naar verder weg gelegen anoniemere verbanden via partiële relaties, met als gevolg dat de machtsverhouding tussen het individu en zijn directe sociale omgeving gelijkert wordt en dat niet zozeer de invloed, als wel het sturend vermogen van de sociale omgeving vermindert" (Jansweijer 1987). Het emancipatieproces wordt vaak in één adem met individualisering genoemd.
- Traditionele rolpatronen, waarbij de vrouw wordt geacht huisvrouw te worden en de man de kost moet verdienen, zijn niet langer vanzelfsprekend in een tijd waarin dominante waardepatronen vervagen, er meer ruimte komt voor individuele verschillen, zelfontplooiing belangrijk geacht wordt en de pluriformiteit toeneemt.
- Er is in de afgelopen 25 jaar dan ook veel veranderd in de maatschappelijke ongelijkheid tussen vrouwen en mannen. Het onderwijsniveau van vrouwen is toegenomen. Vrouwen zijn in groten getale gaan participeren op de arbeidsmarkt. Zij zijn in grotere aantallen actief in de politiek en het openbaar bestuur. Ongelijkheid in wet- en regelgeving tussen vrouwen en mannen is grotendeels opgeheven. Mannen zijn meer tijd gaan besteden aan huishoudelijke en gezinstaken. In tegenstelling tot 25 jaar geleden zie je nu regelmatig mannen achter de kinderwagen lopen. Zij zijn doorgedrongen in vrouwenberoepen zoals de verpleging. Mannen geven meer geld uit aan wat voorheen vrouwenzaken waren: cosmetica en lekkere luchtjes.
- Deze veranderingen duiden op een toenemende gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Betekent dit nu ook dat emancipatie inmiddels wel geregeld is? Hoe verloopt het emancipatieproces in de samenleving? En wat betekent dit voor het overheidsbeleid? Om de balans op te maken van de stand van zaken van het emancipatieproces is een drietal perspectieven gehanteerd, die min of meer parallel lopen aan de centrale doelen van het emancipatiebeleid van de afgelopen decennia: gelijke rechten, beeldvorming van mannen, vrouwen en emancipatie, en verbetering van de positie van vrouwen. In dit bestek kan slechts een globaal overzicht geboden worden van de ontwikkelingen op deze drie terreinen. Gezien het belang dat in het overheidsbeleid gehecht wordt aan de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen, zal dit onderwerp het meest diepgaand behandeld worden.
- § 8.2 Gelijke rechten Het realiseren van gelijke rechten en het bestrijden van discriminatie zijn belangrijke voorwaarden voor emancipatie. In de jaren zeventig is de bestrijding van directe discriminatie met kracht ter hand genomen. Het kabinet stuurde in december 1978 een inventarisatie aan de Tweede Kamer van alle wettelijke

regelingen waarin onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen en tussen gehuwden en ongehuwden (TK 1978/1979). De naar deze nota genoemde operatie *Anders geregeld* heeft ertoe geleid dat inmiddels verreweg de meeste discriminerende bepalingen uit de wetgeving zijn verdwenen. Uitzonderingen hierop zijn bijvoorbeeld het naamrecht en de Wet op de adeloom.

In de jaren zeventig is ook de eerste nationale gelijke-behandelingswetgeving tot stand gekomen, dit onder invloed van EG-richtlijnen. Zo wordt in 1975 de Wet gelijk loon voor mannen en vrouwen uitgevaardigd, in 1976 gevolgd door de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid. Eveneens in de jaren zeventig wordt op instigatie van de actiegroep Man-Vrouw-Maatschappij gewerkt aan voorbereiding van algemene wetgeving ter bestrijding van discriminatie op grond van sekse en burgerlijke staat. Vele jaren van debat hierover volgen, met name over de breedte van de wet en de verboden gronden van discriminatie (moeten bv. wel of niet ook homoseksualiteit en leeftijd in de wet opgenomen worden?) en over de relatie met andere grondrechten (met name vrijheid van godsdienst en van onderwijs). Het uiteindelijk resultaat, de Algemene wet gelijke behandeling, treedt september 1994 in werking. Op grond van deze wet is het verboden onderscheid te maken op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, nationaliteit, geslacht, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat.

Bij de bestrijding van discriminatie wordt in de wetgeving overigens onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte discriminatie. Directe discriminatie wil zeggen dat er ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt op grond van geslacht of onlosmakelijk daarmee verbonden eigenschappen. Bij indirecte discriminatie gaat het om schijnbaar seksneutrale elementen in de wet- of regelgeving die, als gevolg van de maatschappelijke verschillen tussen vrouwen en mannen, een onevenredig nadelig effect hebben voor vrouwen (of mannen), terwijl daarvoor geen objectieve rechtvaardigingsgronden aangevoerd kunnen worden. Zo kan een onderscheid tussen voltijdwerkers en deeltijdwerkers dat nadelig is voor deeltijdwerkers, indirecte discriminatie opleveren, aangezien vrouwen veel vaker in deeltijd werken dan mannen.

Waar directe discriminatie grotendeels uit de wet- en regelgeving is uitgebannen, lijkt de bestrijding van indirecte discriminatie weerbarstiger. Het vaststellen van het nadelige effect voor één van beide geslachten is niet altijd gemakkelijk. En ook de vraag wanneer het onderscheid al dan niet objectief gerechtvaardigd is, is soms verre van eenvoudig te beantwoorden. Beleid en politiek hebben tot nu toe weinig greep gekregen op de indirecte discriminatie (commissie-Groenman 1997). De bestrijding daarvan komt vooral tot stand via de rechtspraak. Het uitvoeren van emancipatie-effectrapportages biedt echter mogelijkheden om ook bij de beleidsvoorbereiding al na te gaan of in voorgenomen wet- en regelgeving sprake is van indirecte discriminatie.

De wettelijke regeling van gelijke rechten van vrouwen en mannen en de bestrijding van discriminatie hebben aanzienlijke impulsen ondervonden van internationale regelgeving. Hiervoor werd al melding gemaakt van de EG-richtlijnen. Daarnaast bevat bijvoorbeeld het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) een algemeen discriminatieverbod. Maar ook vanuit de Verenigde Naties zijn verschillende verdragen van grote betekenis. Zo kent het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) een discriminatieverbod (artikel 26), dat vooral betekenis heeft gekregen op het terrein van de sociale zekerheid. De internationale regelgeving op het gebied van gelijke behandeling en discriminatie lagen mede ten grondslag aan de stelselherziening sociale zekerheid in de jaren tachtig (zie ook hoofdstuk 12, Sociale zekerheid).

Het meest uitvoerig is het gelijkheidsbeginsel uitgewerkt in het VN-verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Dit zogenaamde Vrouwenverdrag is in 1979 door de Verenigde Naties aangenomen, in 1980 door Nederland ondertekend, maar pas in 1991 geratificeerd. De regering is verplicht elke vier jaar aan het toezichthoudend comité van dit verdrag (CEDAW) te rapporteren over de implementatie van het Vrouwenverdrag. Daaraanvoorafgaand moet een onafhankelijke commissie van deskundigen hierover aan de Kamer rapporteren, hetgeen onlangs voor de eerste maal is geschied (commissie-Groenman 1997).

Het Vrouwenverdrag zal vermoedelijk een belangrijke impuls betekenen voor de verdere ontwikkeling van het emancipatiebeleid en ondersteuning van het emancipatieproces. De reikwijdte van het verdrag is namelijk zeer ruim en het verdrag verplicht de verdragspartijen alle passende maatregelen te nemen. Het bewerkstelligen van wettelijke gelijkheid en het invoeren van antidiscriminatie-wetgeving alleen is onvoldoende.

- § 8.3 Beeldvorming over vrouwen, mannen en emancipatie
- Een tweede invalshoek bij de beschrijving van de ontwikkeling van het emancipatieproces betreft veranderingen in normen en waarden over de rol van vrouwen en mannen en over mannelijkheid en vrouwelijkheid. Vergeleken met een kwart eeuw geleden is het veel minder vanzelfsprekend dat vrouwen moeder en huisvrouw worden en mannen kostwinner. Het streven naar gelijkheid wordt steeds breder gesteund. Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek naar opvattingen van de Nederlandse bevolking. Maar ook in het beleid wordt tegenwoordig anders aangekeken tegen de posities van vrouwen en mannen in de samenleving. In de afgelopen decennia is de overheid begonnen met de ontwikkeling en uitvoering van emancipatiebeleid. De visie op de sekseongelijkheid in dit beleid, of in beleidstermen 'de definitie van het probleem', is in de loop der jaren nader uitgewerkt en op onderdelen bijgesteld.

- 8.3.1 *Opvattingen over de rol van de vrouw in de samenleving*
- Dominante opvattingen over de rol van vrouwen en mannen en over wat typisch vrouwelijk en mannelijk is, zijn van invloed op de gedragmogelijkheden van vrouwen en mannen. Dergelijke opvattingen hebben als het ware hun neerslag gevonden in de vormgeving van maatschappelijke instituties (zoals de organisatie van het arbeidsbestel) maar ook in de identiteit van individuen. Het gegeven of iemand vrouw of man is, is een fundamenteel element van de menselijke identiteit. Als gevolg daarvan oefenen opvattingen over wat wel of niet passend is voor vrouwen en mannen een zekere dwang uit op mensen om zich op een bepaalde manier te gedragen.

In de loop der jaren is het denken over de rol van vrouwen en mannen sterk veranderd (zie ook hoofdstuk 5, Waarden en normen in de samenleving).¹ Een vijfde tot een derde van de 17-70-jarigen vond in 1979 bijvoorbeeld nog dat het voor een meisje minder belangrijk is dan voor een jongen om een goede schoolopleiding te krijgen, dat je jongens in het algemeen wat vrijer kan opvoeden dan meisjes en dat het onnatuurlijk is als vrouwen in een bedrijf leiding uitoefenen over mannen. In de jaren negentig geldt dit voor zo'n 10% van de bevolking. Overigens huldigen in de gehele periode meer mannen dan vrouwen traditionele opvattingen.

Sinds het begin van de jaren tachtig wordt systematisch nagegaan hoe de bevolking aankijkt tegen de taakverdeling tussen de seksen (SCP-onderzoek Culturele veranderingen in Nederland). In het algemeen onderschrijft de meerderheid van de vrouwen en mannen tegenwoordig grotere gelijkheid. Dit geldt het sterkst voor de verdeling van onbetaalde arbeid. Man en vrouw moeten de huishoudelijke taken gelijk verdelen en zijn beiden verantwoordelijk voor het huishouden en de kinderverzorging. Vooral de steun voor het buitenshuis

werken van moeders is in de afgelopen jaren toegenomen. Het streven naar gelijke verdeling van de betaalde arbeid tussen man en vrouw wordt wat minder sterk gesteund, hoewel het nog wel om een meerderheid van de bevolking gaat. Rolwisseling vinden de meeste mensen weliswaar niet bezwaarlijk, maar slechts een derde is daar voorstander van. Ook vindt nog altijd een aanzienlijk deel van de bevolking dat een vrouw geschikter is om kleine kinderen op te voeden dan een man; meer mannen dan vrouwen zijn die mening toegedaan (in 1997 resp. 47% en 24%).

8.3.2 Visie op emancipatie in het overheidsbeleid

De eerste initiatieven van het kabinet om een emancipatiebeleid te ontwikkelen stammen uit 1974. Het besluit van de Verenigde Naties om 1975 uit te roepen tot Jaar van de vrouw was de directe aanleiding daarvoor. Vanuit de bevolking was het met name de actiegroep Man-Vrouw-Maatschappij die opriep tot de ontwikkeling van emancipatiebeleid. Het denken over emancipatie heeft in de afgelopen decennia waarin het emancipatiebeleid gestalte kreeg diverse veranderingen ondergaan. Hier wordt de kwestie van de probleemdefiniëring nader gezien.

In de eerste jaren van het emancipatiebeleid ligt de nadruk op mentaliteitsverandering. Het gegeven dat voor mannen en vrouwen verschillende verwachtingspatronen en normenstelsels gelden, wordt gezien als één van de belangrijkste oorzaken van het uiteenlopen van de gedragsmogelijkheden van mannen en vrouwen. Vooral bewustwording en mentaliteitsverandering acht het kabinet nodig om het traditionele rollenpatroon te doorbreken. Daarnaast is het denken in termen van achterstanden in die jaren populair in het beleid. Vrouwen moeten achterstanden inhalen wat betreft rechten, onderwijsniveau en maatschappelijke participatie, en mannen moeten achterstanden inhalen in de persoonlijke levenssfeer. Bovendien beoogt het kabinet de opwaardering van eigenschappen en activiteiten die traditioneel aan het vrouwzijn gekoppeld worden. Het emancipatievraagstuk wordt in deze periode opgevat als een cultuurverandering. De titel van de eerste emancipatienota geeft daar duidelijk blijk van: *Emancipatie, proces van verandering en groei* (TK 1976/1977).

In het begin van de jaren tachtig verschuiven de termen waarmee het emancipatievraagstuk gedefinieerd wordt van 'mentaliteitsverandering' en 'inhalen van achterstanden' naar 'doorbreken van ongelijke machtsverhoudingen' en 'herverdeling', met name van arbeid en maatschappelijke posities. Nieuw is ook dat er uitgegaan wordt van een structurele verankering van de sekseongelijkheid in maatschappelijke instituties en in het overheidsbeleid. Deze nieuwe visie is vastgelegd in het *Beleidsplan emancipatie* (TK 1984/1985), dat nog altijd de basis vormt van het hedendaagse emancipatiebeleid. De hoofddoelstelling van het emancipatiebeleid luidt sindsdien "het bevorderen van de ontwikkeling van de huidige maatschappij, waarin het sekseverschil nog in zo grote mate is geïnstitutionaliseerd, naar een pluriforme maatschappij, waarin ieder ongeacht sekse of burgerlijke staat de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden kunnen realiseren" (TK 1984/1985). Hoewel het *Beleidsplan* met zijn probleemdefiniëring in termen van machtsongelijkheid tussen de seksen een duidelijke verschuiving behelst vergeleken met de voorgaande periode, blijft het concrete beleid in feite nog steeds gestoeld op het denken in termen van achterstand (Keuzenkamp en Teunissen 1990).

Een belangrijke verdieping in de analyse van de aard van het emancipatievraagstuk heeft recentelijk plaatsgevonden. Op basis van nieuwe inzichten uit de

vrouwenstudies heeft Schaapman (1995) in opdracht van het kabinet een andere benadering van de emancipatieproblematiek geschetst, die inmiddels door het kabinet is overgenomen (TK 1996/1997). Emancipatie dient niet alleen opgevat te worden als een herverdelingsvraagstuk. Het gaat niet uitsluitend om de vraag wie (de meeste) macht heeft, maar ook om de vraag hoe macht werkt. Belangrijk daarbij is dat "mensen en voorwerpen, activiteiten en begrippen impliciet of expliciet worden ingedeeld naar vrouwelijk of mannelijk, waarbij vrijwel altijd het mannelijke hoger gewaardeerd wordt dan het vrouwelijke" (TK 1996/1997: 17). Dit onderscheid, dat zo sterk verankerd is in de samenleving en zo vanzelfsprekend is dat het vaak nauwelijks wordt opgemerkt, wordt aangeduid met de term 'ongezien onderscheid naar sekse'. Volgens het kabinet raakt dit onderscheid de kern van het emancipatievraagstuk. "Het probleem is niet zozeer de positie van vrouwen in de bestaande orde, maar de maatschappelijke ordening zelf, die het product is van complexe en impliciete machtsprocessen" (TK 1996/1997: 18). Instrumenten die ertoe kunnen bijdragen dat deze problematiek vermindert, zullen in de komende jaren nog ontwikkeld moeten worden.

- § 8.4 Verbetering van de positie van vrouwen Een derde invalshoek vanwaar uit het emancipatieproces beschreven wordt, betreft de verbetering van de positie van vrouwen ten opzichte van die van mannen. In het beleid is deze invalshoek vooral terug te vinden onder de noemer van het inhalen van achterstanden. Vooral vrouwen moesten achterstanden inhalen, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs, arbeidsdeelname en politieke participatie. Mannen moesten achterstand inhalen wat betreft hun deelname aan de onbetaalde arbeid.
- In de afgelopen jaren is de maatschappelijke positie van vrouwen in veel opzichten verbeterd. Een belangrijk aspect betreft de toegenomen aandacht voor sekseverschillen op allerlei terreinen - gewezen zij bijvoorbeeld op de ontwikkeling en integratie van vrouwenhulpverlening in de gezondheidszorg en de totstandkoming van ruimtelijk beleid waarin meer rekening wordt gehouden met verschillende activiteitenpatronen van vrouwen en mannen. Ook het beleid ter bestrijding van seksueel geweld en het aanbod van voorzieningen voor slachtoffers van dergelijk geweld zijn in de afgelopen decennia totstandgekomen.
- In dit hoofdstuk wordt de aandacht gericht op de in de aanhef van deze paragraaf genoemde achterstanden. In hoeverre hebben vrouwen hun achterstand ingelopen op het gebied van onderwijs, politieke participatie en arbeidsmarktdeelname? En hoe staat het met de achterstand van mannen wat betreft hun participatie in de onbetaalde arbeid?

- 8.4.1 Onderwijs Aan het begin van de jaren zeventig bestonden er nog substantiële verschillen in *onderwijsdeelname* tussen de seksen. Het percentage meisjes dat na de leerplicht een opleiding volgde, was in de jaren zestig weliswaar aanzienlijk toegenomen, maar omdat eenzelfde ontwikkeling zich bij de jongens voordeed, waren de verschillen in de loop van dat decennium niet verminderd (SCP 1994). In 1970 was reeds op de leeftijd van 18 jaar het percentage jongens dat een opleiding volgde tweemaal zo hoog als het percentage meisjes. Op hogere leeftijd was dit verschil nog groter.
- Vanaf het begin van de jaren zeventig groeide de onderwijsdeelname van meisjes sneller dan die van jongens. De deelnamepercentages van jongens en meisjes zijn daardoor vanaf die tijd dichterbij elkaar komen te liggen.

Parallel aan de sterke groei in onderwijsdeelname hebben vrouwen hun traditionele achterstand in *opleidingsniveau* weten om te buigen in een voorsprong. Dat blijkt uit een vergelijking van het bereikte opleidingsniveau van

mannen en vrouwen (tabel 8.1). Weergegeven is het bereikte opleidingsniveau van cohorten geboren tussen 1940 en 1970, zoals waargenomen in 1995. De cohort 1941-'45 had in 1970 de leeftijd van 25-29 jaar. Als ervan uitgegaan wordt dat het opleidingsniveau op die leeftijd min of meer vaststaat, dan is het huidige opleidingsniveau van deze geboortegeneratie een indicator voor het niveau waarmee destijds het onderwijs werd afgesloten.²

Uitgaande van het gemiddelde opleidingsniveau is bij de jongste cohort - deze had in 1995 de leeftijd van 25-29 jaar - de achterstand omgeslagen in een voorsprong. In deze categorie zijn vrouwen alleen nog op het niveau van het wetenschappelijk onderwijs enigszins in de minderheid.

Tabel 8.1

Opleidingsniveau, naar geslacht en geboortecohort, 1941-1970 (in procenten en gemiddeld in jaren)

	1941-'45	1946-'50	1951-'55	1956-'60	1961-'65	1966-'70
mannen						
basisonderwijs	16	14	11	9	9	8
lbo/mavo	20	21	19	20	23	21
havo/vwo/mbo	39	39	41	43	44	46
hbo	16	17	18	17	16	16
wo	10	10	11	10	9	9
totaal	100	100	100	100	100	100
gemiddeld in jaren	12,1	12,2	12,6	12,6	12,4	12,5
vrouwen						
basisonderwijs	20	18	16	11	9	7
lbo/mavo	37	32	28	25	23	20
havo/vwo/mbo	28	33	36	41	45	48
hbo	12	14	16	18	17	18
wo	3	4	5	6	6	7
totaal	100	100	100	100	100	100
gemiddeld in jaren	10,7	11,1	11,6	12,1	12,3	12,6

Bron: CBS (EBB'95) SCP-bewerking

Terwijl in termen van onderwijsniveau de achterstand van meisjes op jongens is verdwenen en zelfs is omgeslagen in een voorsprong, zijn de verschillen naar *sector van onderwijs* hardnekkiger. Jongens en meisjes kiezen van oudsher voor verschillende opleidingssectoren. In tabel 8.2 is per sector van opleiding in het mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs het percentage vrouwelijke deelnemers weergegeven.

De belangstelling van vrouwen gaat vooral uit naar medisch en verzorgend onderwijs (mbo, hbo, wo), pedagogisch en sociaal onderwijs (hbo) en humaniora en sociale wetenschappen (wo). Een inhaalslag hebben vrouwen gemaakt in het economisch onderwijs (mbo, hbo en wo) en het agrarisch onderwijs (mbo en hbo). Betrekkelijk evenredig is van oudsher het percentage vrouwen in het juridisch onderwijs (wo) en het agrarisch onderwijs op wetenschappelijk niveau.³ In de technische sectoren zijn vrouwen nog altijd zwak vertegenwoordigd, ondanks het feit dat de belangstelling van vrouwen voor dit onderwijs meer dan gemiddeld is toegenomen.

Deze seksesegregatie in het onderwijs bepaalt voor een belangrijk deel de seksesegregatie op de arbeidsmarkt (zie § 8.4.3). Overigens blijkt uit onderzoek dat

de verwachte arbeidsmarktperspectieven van meisjes voor de komende jaren op enkele uitzonderingen na goed zijn (Vlasblom et al. 1997). Wel blijkt dat de mogelijkheden die de meeste 'meisjesopleidingen' bieden om in andere dan bij de opleiding aansluitende beroepen een baan te vinden laag zijn, hetgeen een geringe flexibiliteit op de arbeidsmarkt met zich meebrengt. Daarentegen kiezen meisjes in tegenstelling tot jongens vaak voor opleidingen waarvan de werkgelegenheid niet of nauwelijks gevoelig is voor conjuncturele schommelingen.

Tabel 8.2 Percentage vrouwen per sector van onderwijs, 1970-1996

	1970	1975	1980	1985	1990	1996
mbo ^a	41	35	41	46	46	49
techniek	3	4	6	9	13	17
agraris	5	11	14	19	20	37
medisch en verzorgend	99	96	94	92	88	87
economisch	10	21	36	48	49	50
hbo	43	44	44	45	47	50
techniek	11	10	11	11	13	16
agraris	5	11	14	21	25	33
medisch en verzorgend	99	64	67	76	79	80
economisch	21	26	31	39	43	43
kunstonderwijs	45	45	50	55	57	55
pedagogisch onderwijs	62	60	60	62	70	69
sociaal	62	58	68	73	77	78
wetenschappelijk onderwijs	20	25	31	37	43	46
techniek	2	4	5	8	13	17
wiskunde en natuurwetenschappen	14	17	20	23	29	34
agraris	18	24	27	34	42	42
medisch	20	25	30	42	56	58
economisch	2	4	8	14	22	26
juridisch	20	24	32	41	47	51
humaniora	41	44	49	57	66	65
sociaal	33	39	46	53	59	64

^a Alleen de lange mbo-opleidingen zijn in dit overzicht meegenomen.

Bron: CBS (1992); CBS (Statline) SCP-bewerking

Onderwijs- emancipatiebeleid

De sector onderwijs heeft een respectabele traditie op het gebied van emancipatiebeleid. De eerste nota, *Schets van een beleid voor emancipatie in onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* (O&W 1979), stamt al uit 1979 en recentelijk verscheen de vijfde algemene emancipatienota *Een kristal van kansen. Emancipatienota OC&W 1998-2002* (OC&W 1998). In de eerste jaren was de inzet van het beleid primair het inhalen van achterstanden door meisjes en vrouwen. De maatregelen waren vooral gericht op de leerlingen en dan met name op vrouwelijke leerlingen in het voortgezet onderwijs. Het bekendste voorbeeld is wel de voorlichtingscampagne 'Kies exact!' die meisjes moest stimuleren exacte vakken en richtingen te kiezen. In de loop der jaren is er meer aandacht gekomen voor de rol van het onderwijs als zodanig. Ook is het kabinet zich sterker gaan richten op het basisonderwijs. Bovendien kwam er met de invoering van het vak verzorging in de basisvorming enige aandacht voor jongens

en de rol die het onderwijs heeft om hen voor te bereiden op een zich wijzigend toekomstperspectief en op zorgzelfstandigheid. De invoering van het vak verzorging alleen is echter onvoldoende om via het onderwijs jongens toe te rusten op een zich emanciperende samenleving (SER 1997).

Het onderwijsemancipatiebeleid heeft in de loop der jaren een significante verschuiving doorgemaakt van specifiek beleid naar facetbeleid. In de beginjaren stelde het kabinet middelen beschikbaar om, los van het reguliere beleid, tijdelijke emancipatieprojecten uit te voeren. Scholen, begeleidingsdiensten en andere instellingen konden hier op vrijwillige basis gebruik van maken. Tegenwoordig ligt het accent op facetbeleid, inmiddels vooral aangeduid met de term *mainstreaming*, waarbij ernaar gestreefd wordt emancipatiebeleid in te bedden in het algemene onderwijsbeleid. Gesteld kan worden dat de nota *Een kristal van kansen* (OC&W 1998) de eerste emancipatienota is waarin een departement de vormgeving van het emancipatiebeleid verbindt met de prioriteiten van het brede departementale beleid. Maar hoewel het op zich een lovenswaardig streven is om bij de algemene beleidsontwikkeling integraal en vanzelfsprekend aandacht te besteden aan mogelijke sekseverschillen, blijkt uit onderzoek dat de praktijk weerbarstig is en integratie van emancipatiebeleid in regulier beleid nog nauwelijks totstandkomt, zelfs niet in sectoren met een ruime traditie op emancipatiegebied, zoals onderwijs (SZW 1996a en 1996b; Nijdeken en Roggeband 1997). Met de decentralisatie van het beleid en de toenemende autonomie van scholen is het voor de centrale overheid moeilijker geworden de integratie van emancipatie in het onderwijs te bevorderen. Dat neemt niet weg dat het door het formuleren van concrete doelstellingen en streefcijfers mogelijk is stimulerend en normstellend op te treden. Op zijn minst zal dat de toekomstige evaluatie van de voortgang van het emancipatieproces op het gebied van onderwijs vergemakkelijken.

8.4.2 Politieke participatie Voor de meeste mensen is stemmen de enige vorm van politieke activiteit die zij ondernemen. Er is nauwelijks verschil in opkomstpercentages tussen vrouwen en mannen, ook niet na de afschaffing van de opkomstplicht in 1970. Daarnaast is een klein deel van de bevolking daadwerkelijk actief in de politieke arena. Tabel 8.3 biedt een overzicht van de ontwikkeling van het aandeel van vrouwen in een aantal politieke organen.

Zoals uit de tabel valt af te leiden, vormen noch het Nederlandse parlement en de regering, noch de gemeenteraden, provinciale staten en hun bestuurders qua sekse een afspiegeling van de kiesgerechtigde bevolking. Daartegenover staat dat het aandeel van vrouwen in de politiek in de afgelopen decennia aanzienlijk is toegenomen. Na een aanvankelijk lichte stijging na de Tweede Wereldoorlog, komt de stijging van het aantal vrouwelijke kamerleden halverwege de jaren zeventig meer op gang. Tot 1977 komt het aantal vrouwelijke vertegenwoordigers in de Eerste en Tweede Kamer nog altijd niet boven de 10% uit. Inmiddels is respectievelijk een kwart en een derde van de leden van de Eerste en de Tweede Kamer vrouw. Ook tijdens de in 1998 gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer is het aantal vrouwelijke kamerleden gestegen (36%, zie ook tabel 8.3 noot ^b).

Het duurt wat langer voor het aantal vrouwelijke bewindslieden toeneemt. Sinds de benoeming van de eerste vrouwelijke minister in 1956 (Klompé) heeft tot 1982 elk kabinet hooguit één vrouwelijke minister gehad, die overigens steeds een portefeuille uit de zogenoemde zachte sector beheert. Met de benoeming van Smit-Kroes op Verkeer en Waterstaat in 1982 komt daarin verandering. Bovendien is zij niet meer de enige vrouwelijke minister.

Op lokaal niveau is het aandeel van vrouwen in de politiek weliswaar eveneens sterk toegenomen, maar blijft hun aandeel over het algemeen genomen achter vergeleken met het aandeel vrouwelijke politici op landelijk niveau. Uitzondering daarop vormen de Provinciale Staten (31% vrouwen). Bij de gemeenteraden is bovendien al enige tijd sprake van stagnatie: de verkiezingen van 1990, 1994 en 1998 leverden alle eenzelfde percentage van vrouwelijke gemeenteraadsleden op (22%).

Tabel 8.3 Aandeel van vrouwen in politiek, 1970 en 1996 (in procenten en absolute aantallen)

	1970	1996
Europees Parlement	– ^a	31
Eerste Kamer	5	23
Tweede Kamer	8	33 ^b
Provinciale Staten	7	31
gemeenteraad	7	22 ^c
ministers (abs.)	1	4
staatssecretarissen (abs.)	0	5
commissaris der Koningin (abs.)	0	1
gedeputeerden	2	19
burgemeesters	– ^d	15
wethouders	3	18

^a De eerste verkiezingen voor het Europees Parlement vonden plaats in 1979. Toen was het aandeel vrouwen onder de Nederlandse afgevaardigden 20%.

^b Direct na de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 6 mei 1998 is het aandeel vrouwelijke kamerleden gestegen naar 36%. Het definitieve aandeel vrouwelijke kamerleden kan echter pas vastgesteld worden na afloop van de kabinetsformatie, aangezien sommige kamerleden door zullen schuiven naar het kabinet. Het ziet er niet naar uit dat dat nadelig uitpakt voor het aandeel vrouwelijke kamerleden (Kerling-Simons 1998).

^c Ook na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1998 bedraagt het aandeel vrouwelijke raadsleden 22% (Castenmiller 1998).

^d Niet bekend. De eerste vrouwelijke burgemeester werd benoemd in 1946. In 1979 waren er in Nederland 10 vrouwen burgemeester, dit is 1,2% van het totaal (Boddendijk et al. 1979).

Bron: Leijenaar (1989); BiZa (1997)

De vergroting van het aandeel van vrouwen in de politiek maakt al sinds het begin van het emancipatiebeleid deel uit van het overheidsbeleid. Daarbij wordt in het beleid onderscheid gemaakt tussen de vertegenwoordigende organen en de benoemde functies.

De kandidaatstelling voor de vertegenwoordigende organen is een zaak van politieke partijen, waarop de overheid geen directe invloed heeft. Het beleid op dit vlak bestond vooral uit indirecte maatregelen, zoals het subsidiëren van medewerkers positieve actie bij de politieke partijen en van specifieke acties voor meer vrouwen in de politiek, zoals M/V 50/50 van de Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen.

Bij benoemde functies, zoals burgemeester en Commissaris der Koningin, kan de overheid de selectie wel direct beïnvloeden. In dat verband heeft het kabinet in 1983 een positieve actiebeleid ingesteld om het aantal vrouwelijke burgemeesters te vergroten.

Gezien de gebrekkige voortgang wat betreft het vergroten van de deelname van vrouwen aan de politiek en maatschappelijke besluitvorming is dit thema in 1992

uitgeroepen tot één van de drie speerpunten van het emancipatiebeleid (TK 1992/1993) en zijn streefcijfers opgesteld voor 1995. Het streefcijfer van 30% voor de gekozen vertegenwoordigende organen is in sommige gevallen gehaald en in een nieuw kabinetsstandpunt Vrouwen in politiek en openbaar bestuur uit 1996 naar boven bijgesteld. Voor de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en het Europees Parlement geldt vanaf 1996 een streven van 35% vrouwelijke vertegenwoordigers; dit getal wordt na elke verkiezing verhoogd met 5% tot evenredigheid is bereikt. In andere gevallen, zoals de Eerste Kamer en de gemeenteraden, zijn de streefcijfers niet gehaald en is het oude streefcijfer gehandhaafd.

8.4.3 Arbeidsparticipatie Vanaf de eeuwwisseling tot ongeveer de jaren zestig is de brutoarbeidsparticipatiegraad van vrouwen en mannen nauwelijks veranderd (bij brutoarbeidsparticipatiegraad gaat het om dat deel van de bevolking dat tot de beroepsbevolking⁴ wordt gerekend). Nooit meer dan 30% van de vrouwen bevond zich op de arbeidsmarkt, terwijl 9 van de 10 mannen daaraan deelnamen (Mol et al. 1988). In de jaren zestig is zowel voor vrouwen als voor mannen verandering in deze situatie gekomen. De arbeidsparticipatie van mannen is tot halverwege de jaren tachtig flink gedaald, terwijl de arbeidsdeelname van vrouwen aanzienlijk is toegenomen (tabel 8.4). De brutoarbeidsparticipatie van vrouwen bedraagt in 1997 inmiddels 52% en van mannen 77%. Wanneer alleen de werkenden onder de 15-65-jarigen in ogenschouw genomen worden (de nettoarbeidsparticipatie) bedraagt de participatiegraad van vrouwen 47% en van mannen 74%.

Tabel 8.4

Bruto- en nettoparticipatiegraad, bevolking van 15-64 jaar, 1971-1997 (in procenten)

	brutoparticipatiegraad			nettoparticipatiegraad ^a		
	mannen	vrouwen	totaal	mannen	vrouwen	totaal
1971	84,5	29,9	57,4	83,7	29,6	56,9
1980	76,1	31,8	53,8	74,1	29,7	51,8
1990	74,6	43,6	59,3	71,1	38,8	55,2
1997	77,4	51,8	64,7	73,8	47,0	60,6

^a Conform de definitie van de EBB gaat het bij werkenden om degenen die minimaal 12 uur per week werken.

Bron: CBS (EBB en door CBS verstrekte gegevens) SCP-bewerking

Een opvallend kenmerk van de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland is het grote aantal deeltijdwerkers. Meer dan de helft van de werkende vrouwen (58%) heeft momenteel een deeltijdbaan, vergeleken met 10% van de mannen (CBS 1997a).

De toename van de arbeidsparticipatie loopt nogal uiteen per leeftijdsgroep. De arbeidsdeelname is het sterkst gegroeid onder vrouwen in de leeftijdsgroep 25-49 jaar (zie voor een uitgebreider beschouwing hoofdstuk 11, Arbeid). Met name de arbeidsdeelname van gehuwde vrouwen is gestegen. Bedroeg het aandeel van de gehuwde vrouwen dat deelneemt aan de arbeidsmarkt in 1971 nog 16%, in 1996 was dit 44%. Ook in andere opzichten is echter sprake van differentiatie onder vrouwen. Zo is de arbeidsparticipatie van vrouwen hoger naarmate het opleidingsniveau hoger is: in 1996 was de nettoparticipatiegraad van hoog opgeleide vrouwen 69%, van middelbaar opgeleide vrouwen (mbo, havo, vwo) 54% en van laag opgeleide vrouwen 27% (CBS 1997a). Ook is de

nettoparticipatiegraad onder autochtone vrouwen hoger dan onder allochtone vrouwen (resp. 46% en 35%), waarbij grote verschillen bestaan tussen diverse categorieën allochtonen (CBS 1997a). De participatiegraad van Surinaamse vrouwen is vrijwel gelijk aan die van autochtone vrouwen (45%). Van de Antilliaanse en Arubaanse vrouwen neemt 39% deel aan de arbeidsmarkt, van de Turkse vrouwen 20% en van de Marokkaanse 14%.

Er kunnen verschillende factoren genoemd worden die verband houden met de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen: het gestegen opleidingsniveau van de bevolking waarbij jonge vrouwen hun achterstand op jonge mannen wegwerkten, de veranderde houding ten opzichte van de posities van vrouwen en mannen, daling van het kindertal per vrouw tezamen met het uitstel van de geboorte van het eerste kind (zie hoofdstuk 3, Demografische ontwikkelingen); en veranderingen in de structuur van de werkgelegenheid, waaronder de groei van het aantal deeltijdbanen (zie hoofdstuk 11, Arbeid).

De arbeidsparticipatie van vrouwen hangt sterk samen met de aanwezigheid van (vooral jonge) kinderen. In de afgelopen 25 jaar is de arbeidsparticipatie van moeders flink toegenomen. Participeerde in het begin van de jaren zeventig ongeveer 10% van de moeders van kinderen tot 4 jaar op de arbeidsmarkt, inmiddels doet meer dan de helft (55%) dat. Tot het midden van de jaren tachtig is er een duidelijk verschil in de arbeidsparticipatie van moeders met jonge (tot 4 jaar) en met oudere kinderen. Het verschil tussen vrouwen met een jongste kind onder de 4 jaar en vrouwen met een jongste kind van 4 of 5 jaar lijkt sinds het midden van de jaren tachtig te verdwijnen. Het nu nog bestaande verschil in arbeidsparticipatie met moeders van kinderen van 6 jaar of ouder kan vermoedelijk vooral toegeschreven worden aan moeders met een jongste kind van 12 jaar of ouder (Niphuis-Nell en De Beer 1997).

Seksespecifieke segregatie In hoeverre is de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen nu vergezeld gegaan van het doorbreken van het traditionele onderscheid tussen 'vrouwenberoepen' en 'mannenberoepen'? Is de groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen vooral te vinden in bedrijfstakken, beroepsgroepen en functieniveaus waar vrouwen altijd al werkzaam waren of doen zich hier verschuivingen voor? Het verschijnsel dat vrouwen en mannen niet evenredig verdeeld zijn over verschillende delen van de arbeidsmarkt wordt 'seksespecifieke segregatie' genoemd. Daarbij wordt de verdeling over bedrijfstakken en beroepen aangeduid met de term 'horizontale segregatie' en de verdeling over functieniveaus 'verticale segregatie'.

Het meest recente onderzoek naar de horizontale segregatie is van Faber et al. (1995) die de situatie in 1971 hebben vergeleken met die in 1989. Zij maakten daarbij onderscheid tussen drie beroepscategorieën: vrouwenberoepen, mannenberoepen en evenredige beroepen.⁵

In de eerste plaats gingen de onderzoekers na hoe de seksesegregatie zich heeft ontwikkeld in 188 beroepen. Zij concluderen dat de segregatie in een groot aantal beroepen (43%) is afgenomen; in 40% van de beroepen bleef de mate van segregatie gelijk. Bovendien zijn 27 beroepen veranderd van sekselabel. 12 van de 136 mannenberoepen veranderden in evenredige beroepen (bv. arbeidskracht in de grafische industrie en directeur of bedrijfsleider in de horeca). Van de 20 evenredige beroepen veranderden er 4 in mannenberoepen (bv. straat- en marktverkoper) en 7 in vrouwenberoepen (o.a. socioloog en psycholoog, en bibliothecaris en archivaris). Van de 32 vrouwenberoepen ten slotte veranderden er 2 in mannenberoepen (o.a. boekhoudmachine- en computeroperateur) en 2 in evenredige beroepen (bv. leidinggevend huishoudelijk personeel). Door deze veranderingen van sekselabels van 27 beroepen veranderde ook de

samenstelling van de drie beroeps categorieën tussen 1971 en 1989. In de tweede plaats onderzochten Faber c.s. de ontwikkeling van de seksesegregatie op macroniveau. Rekening houdend met de veranderde samenstelling van de drie beroeps categorieën concluderen zij dat de segregatie is afgenomen. De afname van de segregatie schrijven zij toe aan de afname van de oververtegenwoordiging van mannen in de mannenberoepen en in mindere mate aan een afname van de oververtegenwoordiging van vrouwen in vrouwenberoepen.

Naast analyse van de horizontale segregatie op de arbeidsmarkt is van belang te bezien in hoeverre er nog altijd sprake is van een ongelijke verdeling van vrouwen en mannen over verschillende functieniveaus. Huijgen (1989) constateerde dat in de periode 1977-1985 het functieniveau van mannen hoger was dan dat van vrouwen en dat het verschil bovendien groter was geworden: het functieniveau van mannen steeg in die periode sterker dan dat van vrouwen. De introductie van de nieuwe Beroepenclassificatie in 1992 maakt het onmogelijk om een helder overzicht te verschaffen van de ontwikkeling van de verticale seksesegregatie in de afgelopen 25 jaar. Tabel 8.5 bevat een overzicht van de spreiding over hogere en lagere beroepen in 1990 en in 1996. Hieruit valt op te maken dat in deze periode het beroepsniveau van mannen gemiddeld hoger was dan dat van vrouwen. Vrouwen zijn beduidend vaker te vinden in elementaire beroepen (ruim 13% van de vrouwen vergeleken met ruim 9% van de mannen), terwijl een groter aandeel van de mannen werkt in een hoger of wetenschappelijk beroep (7,5% vergeleken met 6% van de vrouwen). Opvallend is wel dat het aandeel vrouwen in wetenschappelijke beroepen sneller toeneemt dan dat van mannen.

Tabel 8.5 Beroepsniveau van werkzame personen, 1990-1996 (in procenten)

	mannen		vrouwen		aandeel vrouwen onder werkzamen, per beroepsniveau	
	1990	1996	1990	1996	1990	1996
elementaire beroepen	8,9	9,3	12,9	13,1	46,6	48,5
lagere beroepen	27,4	26,8	28,6	27,4	38,5	40,7
middelbare beroepen	39,4	38,4	37,8	37,4	36,6	39,5
hogere beroepen	16,8	17,1	15,1	15,5	35,0	37,8
wetenschappelijke beroepen	7,1	7,5	5,3	6,0	31,0	34,9
onbekend	0,4	0,8	0,2	0,5	26,3	29,8
totaal	100	100	100	100	37,5	40,1

Bron: CBS (1997b) SCP-bewerking

8.4.4 Verdeling van betaalde arbeid binnen huishoudens

Ging het in de vorige paragraaf om de deelname aan betaalde arbeid door mannen en vrouwen bezien op het niveau van de gehele samenleving, hierna wordt de aandacht gericht op de verdeling van betaalde arbeid binnen huishoudens. De toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen heeft in de afgelopen decennia immers geleid tot een toename van het aantal tweeverdieners en een afname van het aantal eenverdieners. In hoeverre is er in de afgelopen decennia nu sprake van herverdeling van betaalde arbeid tussen partners?

Om meer zicht te kunnen krijgen op de ontwikkeling van het tweeverdienerschap onderscheidt Hooghiemstra (1997) een aantal verdierstypen. De constructie van deze typologie is gebaseerd op de verdeling van arbeidsuren over partners.⁶

Tabel 8.6 bevat een overzicht van de verdeling van paren over verschillende typen verdieners sinds 1982.⁷

In de periode tussen 1982 en 1994 is het aandeel eenverdienersparen afgenomen van 57% tot 42%, terwijl het aandeel tweeverdienersparen steeg van 30% naar 43%. Hoewel het aantal eenverdieners nog altijd groot is, zijn er tegenwoordig meer tweeverdienersparen. Opvallend is bovendien het verschil in ontwikkeling binnen de categorie 'tweeverdieners': vooral het aandeel anderhalfverdieners waarvan de man hoofdkostwinner is, is sterk toegenomen (van 13% in 1982 tot 26% in 1994). Het aandeel van de paren waarvan beide partners ten minste 35 uur per week werken is eveneens gegroeid: 10% in 1982 en 14% in 1994. Het aandeel huishoudens waarvan beide partners minder dan 35 uur werken was en is erg klein (1% in 1994).

	1982	1986	1990	1994
eenverdieners	57	53	49	42
man kostwinner	53	50	46	36
vrouw kostwinner	4	3	3	6
tweeverdieners	30	30	37	43
anderhalfverdieners ww.				
man hoofdkostwinner	13	16	21	26
vrouw hoofdkostwinner	6	1	1	1
half-om-halfverdieners	1	1	2	2
dubbelverdieners	10	11	13	14
geenverdieners	14	16	15	15

^a Eenverdieners: één partner werkt, de andere niet.

Anderhalfverdieners: één partner werkt ten minste 35 u/wk, de andere minder dan 35 u/wk.

Half-om-halfverdieners: beide partners werken minder dan 35 u/wk.

Dubbelverdieners: beide partners werken ten minste 35 u/wk.

Werkend: werkt in loondienst of als zelfstandige, ongeacht het aantal uren dat wordt gewerkt.

^b Paren waarvan beide partners jonger dan 65 jaar zijn.

Bron: CBS (WBO'81/'82-'93/'94) gewogen resultaten, SCP-bewerking

De wijze waarop paren hun deelname aan betaalde arbeid organiseren, hangt sterk samen met de gezinsfase. Zolang er nog geen kinderen zijn, zijn de meeste huishoudens dubbelverdiener (43%) of anderhalfverdiener met de man als hoofdkostwinner (27%). Onder de paren met kinderen is het traditionele eenverdienerstype nog altijd dominant. De leeftijd van de kinderen maakt wat dat betreft weinig verschil. 48% van de paren met een jongste kind van 0-3 jaar behoort tot het eenverdienerstype met de man als kostwinner, vergeleken met 50% van de paren met een jongste kind van 4-5 jaar, 46% met een jongste kind van 6-11 jaar en 42% van de paren met een jongste kind van 12-15 jaar (Hooghiemstra 1997).

De verdeling van betaalde arbeid tussen de partners verschilt ook naar gelang men ouder of jonger is en hoger of lager is opgeleid. Ongeveer een derde van de paren waarvan de vrouw jonger dan 30 jaar is, behoort tot de categorie

'dubbelverdieners'. Dit type komt in de andere leeftijdsgroepen aanzienlijk minder voor: bij een zesde van de paren met een vrouw van 30-34 jaar, 10% van de paren met een vrouw van 35-40 jaar. Naarmate de leeftijd van de vrouw hoger is, neemt dit type dubbelverdiener onder de paren steeds verder af. In de middenleeftijd, de paren waarvan de vrouw tussen de 30 en 50 jaar is, is het traditionele kostwinnerstype dominant (ca. 40%), maar ook het anderhalfverdienerstype met de man als hoofdkostwinner is hier veelvoorkomend: ongeveer een derde van de paren (Niphuis-Nell en De Beer 1997). Kijkend naar het voorkomen van de verschillende verdienertypen bij paren met een verschillend opleidingsniveau van de vrouw, blijkt dat er duidelijke verschillen bestaan. Onder de paren waarvan de vrouw een laag opleidingsniveau heeft, is het traditionele kostwinnerstype dominant (43%). Opvallend is hier ook het grote aandeel van de geenverdieners (22%). 20% van de genoemde paren behoort tot het anderhalfverdienerstype met de man als hoofdkostwinner. Dit laatstgenoemde type is daarentegen dominant bij de paren met een hoog opgeleide vrouw (32%); van de groep met een hoog opgeleide vrouw behoort 23% tot het traditionele kostwinnerstype en 22% tot de dubbelverdieners. Bij de paren met een middelbaar opgeleide vrouw komen het traditionele kostwinnerstype en het anderhalfverdienerstype met de man als hoofdkostwinner vrijwel evenveel voor (resp. 32% en 31%). 19% van deze paren behoort tot de dubbelverdieners (Niphuis-Nell en De Beer 1997).

Een belangrijk gevolg van de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen is een verhoging van het huishoudensinkomen. Het is echter de vraag in hoeverre de verhoging van het aantal gewerkte uren van het huishouden in verhouding staat tot het hogere inkomen. Hooghiemstra (1997) toont aan dat tegenover de extra gewerkte uren niet een evenredig extra inkomen staat. Anderhalfverdieners werken ruim anderhalf keer zo veel als eenverdieners, maar hebben een netto-inkomen dat slechts een factor 1,28 hoger ligt. Huishoudens met twee voltijdwerkenden werken ruim 2 maal zo veel uur en hebben slechts 1,4 maal zo veel te besteden als traditionele eenverdienershuishoudens (Hooghiemstra 1997: 67). Het is in dit verband overigens nog van belang op te merken dat het extra inkomen in de praktijk gebruikt wordt om een deel van de zorgtaken uit te besteden.

Er kunnen verschillende factoren genoemd worden ter verklaring van het feit dat dubbelverdieners niet dubbel zo veel verdienen als eenverdieners. In de eerste plaats speelt het leeftijdsverschil tussen de verschillende verdienertypen een rol: dubbelverdieners zijn vaak jonger en hebben daardoor (nog) een lager inkomen. Maar ook het bestaan van zogenoemde partnerafhankelijke inkomensregelingen speelt een rol: een deel van het inkomen van de tweede verdiener valt als het ware weg tegen voorzieningen voor kostwinners. Ten derde kan gewezen worden op het feit dat de vrouw veelal minder verdient per uur dan de partner. Deze beloningsverschillen zijn terug te voeren op verschillen in opleiding en werkervaring (dit geldt overigens niet meer voor de jongere generaties) en op ongezien onderscheid naar sekse (zie § 8.3.2) in functiewaarderingsystemen.

8.4.5 Verdeling van onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen

Na het overzicht van de toegenomen deelname van vrouwen aan betaalde arbeid en de herverdeling van betaalde arbeid tussen partners, wordt bezien in hoeverre de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen vergezeld is gegaan van toename van de participatie van mannen in de onbetaalde arbeid. De term 'onbetaalde arbeid' wordt in het algemeen als overkoepelende term gebruikt ter aanduiding van huishoudelijk werk, zorg voor kinderen, vrijwilligerswerk, mantelzorg, enzovoort.

Tabel 8.7 Tijdsbesteding aan betaalde en onbetaalde arbeid, vrouwen en mannen van 12 jaar en ouder, 1975-1995 (in uren per week)⁸

	vrouwen					trend ^a
	1975	1980	1985	1990	1995	
onbetaalde arbeid	36,2	37,4	36,7	33,3	32,4	--
wv.						
huishoudelijke en gezinstaken	33,7	35,2	34,3	30,7	29,8	--
huishoudelijk werk	25,5	25,2	24,3	22,3	21,9	--
zorg voor inwon. kinderen en andere huisgenoten	3,1	3,8	3,5	3,6	3,7	
doe-het-zelfwerkzaamheden	5,1	6,1	6,5	4,8	4,2	--
familiehulp en hulp aan niet-familie	1,6	1,2	1,4	1,6	1,6	
participatie ^b	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	
betaalde arbeid	6,1	6,1	6,8	8,8	9,7	++
totaal onbetaalde en betaalde arbeid	42,3	43,5	43,5	42,0	42,1	
	mannen					trend ^a
	1975	1980	1985	1990	1995	
onbetaalde arbeid	14,9	16,0	17,3	17,0	18,1	++
wv.						
huishoudelijke en gezinstaken	12,4	13,8	14,8	14,6	15,5	++
huishoudelijk werk	7,0	7,7	8,9	8,9	9,7	++
zorg voor inwon. kinderen en andere huisgenoten	1,2	1,3	1,2	1,3	1,4	
doe-het-zelfwerkzaamheden	4,2	4,7	4,7	4,4	4,4	
familiehulp en hulp aan niet-familie	1,1	0,9	1,2	0,9	1,2	
participatie ^b	1,3	1,4	1,3	1,6	1,5	
betaalde arbeid	23,7	22,1	21,6	24,5	25,4	++
totaal onbetaalde en betaalde arbeid	38,6	38,1	39,0	41,6	43,5	++
	totaal					trend ^a
	1975	1980	1985	1990	1995	
onbetaalde arbeid	25,6	26,8	27,2	25,2	25,5	--
wv.						
huishoudelijke en gezinstaken	23,2	24,6	24,7	22,7	22,8	--
huishoudelijk werk	16,4	16,6	16,7	15,7	16,0	-
zorg voor inwon. kinderen en andere huisgenoten	2,2	2,6	2,4	2,4	2,5	
doe-het-zelfwerkzaamheden	4,7	5,4	5,6	4,6	4,3	--
familiehulp en hulp aan niet-familie	1,4	1,1	1,3	1,2	1,4	
participatie ^b	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	+
betaalde arbeid	14,8	14,0	14,1	16,6	17,3	++
totaal onbetaalde en betaalde arbeid	40,5	40,9	41,3	41,3	42,8	++

^a ++/-- significant op 1%-niveau; +/- significant op 5%-niveau.

^b Participatie in politieke en sociale organisaties, verenigingsleven, kerkelijke gemeenschappen, ondernemingsraad.

Bron: Van der Lippe (1997); SCP (TBO'75-'95)

Uit tabel 8.7 valt af te lezen dat de toename van de deelname van vrouwen aan betaalde arbeid vergezeld is gegaan van een afname van het aantal uren dat vrouwen aan onbetaalde arbeid besteden. Spendeerden zij hier in 1975 nog ruim 36 uur per week aan, in 1995 is dit bijna 4 uur minder. Deze vermindering betreft voornamelijk de tijd besteed aan huishoudelijk werk. Ook mannen zijn in de afgelopen decennia meer uren per week gaan steken in het verrichten van

betaalde arbeid. Bovendien nam hun deelname aan de onbetaalde arbeid toe van 15 uur per week in 1975 tot 18 uur in 1995. Deze toename schuilt vooral in een groter aantal uren dat mannen huishoudelijk werk verrichten.

Uit nadere analyse van de Tijdsbestedingsonderzoeken door Van der Lippe (1997) blijkt dat mannen met name meer tijd besteden aan de maaltijden: 3,5 uur per week in 1995 (dit omvat zowel het bereiden van de maaltijden als het tafeldekken, afruimen en afwassen). Vrouwen besteden hier echter nog altijd de meeste tijd aan (8,5 uur per week in 1995).

Bij vergelijking van vrouwen en mannen luidt de algemene conclusie dat er tot op zekere hoogte sprake is van herverdeling van de onbetaalde arbeid. Besteedden in 1975 vrouwen vergeleken met mannen 2,7 keer zo veel tijd aan huishoudelijke en gezinstaken, in 1995 is dit verminderd tot 1,9 keer zo veel. Een andere opvallende bevinding is dat mannen het in 1995 drukker hebben met betaalde en onbetaalde arbeid dan vrouwen. In 1975 waren het nog de vrouwen die het over het geheel genomen drukker hadden.

In tabel 8.7 is geen onderscheid gemaakt naar levensfase en huishoudenstype: niet alleen paren met en zonder kinderen zijn hierin opgenomen, maar ook alleenstaanden en thuiswonende kinderen van 12 jaar en ouder. De conclusie dat vrouwen minder tijd zijn gaan besteden aan onbetaalde arbeid blijkt in één gezinsfase niet op te gaan: samenwonende vrouwen met een jongste kind van 0-5 jaar besteedden in 1995 niet minder tijd aan huishoudelijke en gezinstaken (bijna 50 uur). Zij spenderen tegenwoordig weliswaar minder tijd aan huishoudelijk werk en doe-het-zelfwerkzaamheden, maar steken meer tijd in de zorg voor kinderen. De toename van de tijd die mannen zijn gaan besteden aan onbetaalde arbeid is met name significant toegenomen onder mannen met een jongste kind van 0-5 jaar. Besteedden zij hier in 1975 nog 15,7 uur per week aan, in 1995 is dit opgelopen tot 20,7 uur per week. Er is daarbij sprake van een toename van de tijd besteed aan huishoudelijk werk, maar vooral ook van de tijd besteed aan de zorg voor kinderen (Van der Lippe 1997).

8.4.6 Beleid gericht op herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid

De ongelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen vrouwen en mannen heeft van het begin af aan sterk in de belangstelling van het emancipatiebeleid gestaan. Hoewel de regering ook al in de beginjaren van het emancipatiebeleid beoogde dat mannen hun achterstand in de persoonlijke levenssfeer zouden inhalen, in de praktijk was het beleid meer gericht op de herverdeling van de betaalde arbeid. Het bevorderen van de deelname van vrouwen aan betaalde arbeid en het verbeteren van hun positie op de arbeidsmarkt kregen aandacht. In de jaren zeventig werden de Wet gelijk loon en de Wet gelijke behandeling bij de arbeid uitgevaardigd (zie § 8.2) en besteedde de overheid - zij het zeer terughoudend - aandacht aan tijdelijke voorkeursbehandeling van vrouwen (TK 1976/1977). Dit laatste groeide in de jaren tachtig uit tot beleid ter stimulering van positieve actie. De daarbij ingezette Stimuleringsregeling positieve actie liep echter 1 januari 1995 af.

In de jaren tachtig raakt het beleid ter verbetering van de positie van vrouwen in de arbeid meer gedifferentieerd. Nieuwe kwesties worden onderwerp van beleid, zoals het bestrijden van ongewenste intimiteiten op de werkplek en het doorbreken van de seksesegregatie op de arbeidsmarkt (bv. via de campagne Vrouwen gezocht voor mannenberoepen). Ook krijgen specifieke groepen aandacht in het beleid, zoals herintredende vrouwen, meewerkende echtgenotes en allochtone vrouwen. Een spraakmakende beleidsmaatregel uit de jaren tachtig is de 1990-maatregel. Bij de behandeling van de Toeslagenwet in het kader van de Stelselherziening sociale zekerheid (zie hoofdstuk 12, Sociale zekerheid) nam de Tweede Kamer een amendement aan van de PvdA-leden Van Nieuwen-

hoven, Buurmeijer, Dales en Ter Veld, dat als artikel 3 in de wet is opgenomen. "Vanaf 1990 heeft een gehuwde wiens echtgenoot geboren is na 31 december 1971 geen recht op toeslag, tenzij tot zijn huishouden een eigen kind, aangehuwd kind of pleegkind behoort dat jonger is dan 12 jaar" (TK 1985/1986). Hoewel de afschaffing van deze kostwinnerstoelage mede werd ingegeven door de wens de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen, is de maatregel sterk bekritiseerd. Flankerend beleid, zoals het creëren van een zelfstandig recht op uitkering en het vergemakkelijken van de combinatie van betaalde arbeid met de zorg voor kinderen, werd node gemist.

Het emancipatiebeleid van de jaren negentig staat steeds meer in het teken van de combinatie van arbeid en zorg. Het enige resterende initiatief op het gebied van de herverdeling van de betaalde arbeid is momenteel het in 1996 gestarte Opportunity in bedrijf, bedoeld als vervolg op het positieve-actiebeleid. Deze campagne beoogt dat bedrijven en instellingen vanuit hun eigen economisch belang het potentieel van vrouwen beter benutten (TK 1996/1997).

Rond 1990 komt uiteindelijk beleid van de grond dat gericht is op het vergemakkelijken van de combinatie van betaald werk met zorg, met name zorg voor kinderen (zie voor een uitgebreidere beschrijving hoofdstuk 16, Vrije tijd, cultuur en media). Weliswaar stond deeltijdarbeid al langer op de politieke agenda, maar in eerste instantie ging het daarbij primair om het verbeteren van de rechtspositie van deeltijdwerkers. Ook is al in 1983 een verplichting ingevoerd voor basisscholen om te voorzien in een overblijfmogelijkheid tussen de middag. Maar met ingang van 1990 krijgt het beleid een flinke impuls, met de inwerking-treding van de Stimuleringsmaatregel kinderopvang. Bovendien wordt het zwangerschaps- en bevallingsverlof verlengd. Overigens moet vastgesteld worden dat hoewel het aantal kinderopvangplaatsen inmiddels aanzienlijk is toegenomen, er nog altijd lange wachtlijsten bestaan en er zeker voor buitenschoolse opvang een fors tekort is.

Dit beleid, gericht op wat wel wordt aangeduid als de Combinatie, behelst in feite overwegend maatregelen die primair gericht zijn op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De herverdeling van de onbetaalde arbeid en het vergroten van de deelname van mannen aan zorg krijgen pas voor het eerst een impuls met de invoering van de Wet op het ouderschapsverlof in 1991. Deze wet biedt werkende ouders recht op een bepaalde periode van onbetaald verlof. De praktijk wijst echter uit dat vaders veel minder gebruikmaken van dit recht (10%) dan moeders (41%) (Niphuis-Nell 1997: 309). Bovendien is het nog maar de vraag of ouderschapsverlof daadwerkelijk bijdraagt aan herverdeling van onbetaalde arbeid tussen partners. Spaans en Van der Werf (1994) concluderen in een eerste evaluatie van de Wet op het ouderschapsverlof dat dit verlof geen blijvende invloed lijkt te hebben op de verdeling van huishoudelijk werk en de verzorging van kinderen.

Sinds het midden van de jaren negentig streeft het kabinet naar verbetering en uitbouw van verlofregelingen. De sociale partners krijgen daarbij vooralsnog de grootste rol toebedacht. De voornaamste bijdrage van de regeringszijde is het treffen van een voorziening voor financiering van loopbaanonderbreking. Een wetsvoorstel dat voorziet in een financiële tegemoetkoming bij verlof voor zorg en educatie is inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen (TK 1997/1998).

Een laatste beleidslijn die hier genoemd wordt in het kader van de herverdeling van betaalde én onbetaalde arbeid is de bevordering van deeltijdwerk. Zoals gezegd betrof de beleidsaandacht voor deeltijdwerk in eerste instantie primair het verbeteren van de rechtspositie van deeltijdwerkers, hetgeen uiteindelijk is geregeld via de Wet op verbod tot het maken van onderscheid op grond van

arbeidsduur. Het kabinet is tot nu toe nooit zelf actief geweest in het realiseren van een wettelijk recht op deeltijdwerk. Een wetsvoorstel daartoe kwam in 1993 tot stand op initiatief van het kamerlid Rosenmöller. Dit voorstel is echter eind 1997 in de Eerste Kamer gesneuveld. Inmiddels hebben verschillende actoren in de politieke arena (naast Rosenmöller) aangekondigd met een nieuw wetsvoorstel te zullen komen.

Resumerend kan opgemerkt worden dat het beleid met betrekking tot herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid vrijwel uitsluitend vergroting van de arbeidsparticipatie van vrouwen omvat. Hervreiding van arbeid in de zin van het doorbreken van de seksesegregatie krijgt nauwelijks aandacht. Wat de onbetaalde arbeid betreft wordt herverdeling meer gestimuleerd door uitbesteding daarvan mogelijk te maken (kinderopvang) dan door de deelname van mannen aan huishoudelijke en zorgtaken te bevorderen.

§ 8.5 Op weg naar een geëmancipeerde samenleving? Terugblikkend op de afgelopen 25 jaar blijkt overduidelijk dat er veel is veranderd op het vlak van de seksongelijkheid. Directe discriminatie op grond van geslacht is grotendeels uit de wet- en regelgeving verdwenen. Traditionele opvattingen over mannen die kostwinner en vrouwen die huisvrouw zouden moeten worden, zijn niet langer dominant. Op veel terreinen is de positie van vrouwen in de afgelopen decennia verbeterd. Zij hebben geen achterstand meer in onderwijsniveau, hun deelname aan de politiek en het openbaar bestuur is stijgende en hun arbeidsparticipatie is sterk toegenomen. Tegelijkertijd is duidelijk dat er op tal van terreinen nog sprake is van ongelijkheid tussen de seksen. Er is sprake van seksesegregatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Vrouwen hebben minder macht: zij zijn ondervertegenwoordigd in invloedrijke functies in de politiek, het bestuur en het bedrijfsleven. Ook hebben zij minder geld, door het werken in deeltijd, veelal in beroepen die slechter betaald worden, of doordat zij minder rechten hebben opgebouwd in het kader van de sociale zekerheid en aanvullend pensioen. En terwijl vrouwen zich in de loop der jaren in toenemende mate zijn gaan begeven op door mannen gedomineerde terreinen van het maatschappelijk leven, is het omgekeerde nauwelijks het geval. Het combineren van arbeid en zorg is nog altijd primair een vrouwenprobleem.

Hoewel te verwachten valt dat vrouwen hun achterstand op mannen op een aantal terreinen nog wel wat zullen inlopen, is het niet waarschijnlijk dat de structurele machtsongelijkheid tussen de seksen binnen afzienbare tijd verdwenen zal zijn. In het algemeen kan vastgesteld worden dat wat betreft het ondersteunen van het emancipatieproces de problematiek van de combinatie van arbeid en zorg momenteel verreweg de meeste aandacht geniet, en dat zal nog wel een tijd zo blijven. Via het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg (door uitbreiding van kinderopvang en verlofregelingen en, wellicht over enkele jaren, de invoering van een wettelijk recht op deeltijdwerk) wil het kabinet het proces van herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid stimuleren. Vooropgesteld dat de inzet van deze beleidsmaatregelen op de ingeslagen weg wordt doorgevoerd, valt te verwachten dat het proces van herverdeling van arbeid zich op dezelfde wijze als tot nu toe zal voortzetten. Dit betekent dat steeds meer vrouwen op de arbeidsmarkt zullen gaan participeren en hun nettoparticipatiegraad meer gelijk zal worden aan die van mannen. Tegelijkertijd valt echter te verwachten dat er verschil blijft bestaan tussen vrouwen en mannen in de omvang van de arbeidsduur: vrouwen met kinderen werken overwegend in deeltijd en mannen vrijwel uitsluitend in voltijdbanen. De opkomst van het anderhalfverdienersmodel zal doorzetten en op den duur wordt dit model dominant onder heteroparen met kinderen. Vrouwen en mannen

onderschrijven immers in principe weliswaar het streven naar gelijke verdeling van arbeid en zorg, maar in de praktijk kiezen zij voor een asymetrische rolverdeling, waarbij de man voltijds werkt en de vrouw in deeltijd (zie ook Grift et al. 1995; Niphuis-Nell en De Beer 1997). Ook de verdeling van de onbetaalde arbeid zal vooralsnog ongelijk blijven. Met de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen zal de tijd die zij besteden aan onbetaalde arbeid wat afnemen, hetgeen een grotere gelijkheid naderbij brengt. Het is echter niet waarschijnlijk dat mannen - naast hun voltijd baan - de uren die vrouwen inleveren zullen overnemen. Gezien het toegenomen belang dat mannen hechten aan hun participatie in de opvoeding zullen zij daar wel wat meer tijd aan besteden, maar dit zal vooral ten koste gaan van hun vrije tijd.

De keuze voor het anderhalfverdienersmodel heeft gevolgen voor de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt. De relatief geringe omvang van hun arbeidsduur zal ertoe bijdragen dat vrouwen nog slechts in bescheiden mate doordringen in de hogere leidinggevende en bestuurlijke functies, waardoor de verticale seksesegregatie nauwelijks zal afnemen. De horizontale seksesegregatie zal om andere redenen maar weinig verminderen. Meisjes en jonge vrouwen maken immers nog veelal andere keuzen in hun vakkenpakket en vervolgopleiding dan jongens en jonge mannen, hetgeen van invloed is op hun latere beroepsloopbanen. In deze situatie lijkt, ondanks de inspanningen in het kader van het onderwijsemancipatiebeleid, vooralsnog weinig verandering op te treden. Tegelijkertijd worden jongens in het onderwijs nog altijd onvoldoende voorbereid op een toekomst waarin zorgtaken een substantieel deel van hun tijdsbesteding zullen uitmaken.

De keuze voor het anderhalfverdienersmodel heeft eveneens gevolgen voor de inkomensongelijkheid tussen vrouwen en mannen. Niet alleen verzekeren mannen zich met hun voltijd baan van meer inkomen dan vrouwen, ook bouwen zij meer rechten op in het kader van de sociale zekerheid en aanvullende pensioenen.

Het lijkt erop dat het emancipatieproces gedurende de afgelopen decennia in een stroomversnelling verkeerde. Ook de komende decennia zal vermoedelijk op onderdelen de gelijkheid tussen vrouwen en mannen nog wat toenemen, bijvoorbeeld als het gaat om de toename van het aantal vrouwen op invloedrijke posities. Dat betekent echter niet dat het erg waarschijnlijk is dat emancipatie over afzienbare tijd geregeld zal zijn. Enkele hardnekkige mechanismen, zoals het in dit hoofdstuk genoemde ongeziene onderscheid naar sekse, zullen voorlopig een rol blijven spelen. De geschiedenis leert dat het nodig blijft steeds opnieuw na te gaan welke gevolgen maatschappelijke ontwikkelingen hebben voor de sekseongelijkheid. Voor de beleidsontwikkeling blijft het van belang alert te zijn op eventuele onbedoelde negatieve gevolgen van beleid voor het emancipatieproces. Toepassing van een evaluatie-instrument zoals de emancipatie-effectrapportage kan daaraan bijdragen.

Noten

- ¹ Deze gegevens zijn ontleend aan de verschillende jaargangen van het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland van het SCP.
- ² Wellicht heeft dankzij de sterke groei van het tweedekansonderwijs (moedermavo) in het midden van de jaren zeventig bij het oudste cohort nog enige verhoging plaatsgevonden van basisonderwijs naar mavo-niveau.
- ³ De hoge deelname van vrouwen aan het agrarisch onderwijs op wetenschappelijk niveau wordt overigens enigszins vertekend doordat ook de studie huishoudwetenschappen van de Landbouwuniversiteit in Wageningen hierbij wordt meegeteld.

- ⁴ De beroepsbevolking bestaat uit alle mensen van 15 tot 65 jaar die betaald werken of betaald zouden willen werken.
- ⁵ Voor het jaar 1971 krijgen beroepen waarin meer dan 41% vrouw is het etiket 'vrouwenberoep', beroepen met minder dan 21% vrouwen het etiket 'mannenberoep' en beroepen met 21% tot en met 41% vrouwen het etiket 'evenredig beroep'. Omdat het aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking in 1989 is toegenomen tot 37%, verschuiven de intervallen op basis waarvan de beroepen een bepaald sekselabel krijgen. Als meer dan 50% van de werknemers in 1989 in een beroepsgroep vrouw is, wordt dit beroep een vrouwenberoep genoemd, beroepen met minder dan 30% vrouwen onder de werknemers vallen onder de noemer 'mannenberoepen' en evenredige beroepen zijn die beroepen waar 30% tot en met 50% van de werknemers van het vrouwelijk geslacht is.
- ⁶ Constructies van typologieën van verdieners zijn in de regel gebaseerd op ofwel de verdeling van arbeidsuren over partners, ofwel de bijdrage van de partners aan het gezinsinkomen. In dit hoofdstuk is de eerstgenoemde vorm gehanteerd, aangezien de aandacht hier primair uitgaat naar de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid binnen huishoudens. In hoofdstuk 4 (Economie en verzorgingsstaat) is gebruikgemaakt van een typologie gebaseerd op de bijdrage van de partners aan het gezinsinkomen.
- ⁷ De percentages van de verschillende categorieën tweeverdieners in 1982, 1986 en 1990 wijken enigszins af van de cijfers van Hooghiemstra (1997). Abusievelijk is daar voor 1994 35 uur als grens voor voltijdwerkend gehanteerd en voor de andere jaren 30 uur.
- ⁸ De gegevens zijn afkomstig van het Tijdsbestedingsonderzoek (SCP), waarbij personen uit een landelijke steekproef uit de bevolking van 12 jaar en ouder gedurende een week in oktober hun bezigheden registreren.

Literatuur

- BiZa (1997) Vrouwen in politiek en openbaar bestuur. Voortgangsrapportage 1997. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997.
- Boddendijk et al. (1979) F.R. Boddendijk, M. Klein en E. Nolte. "Mijnheer de voorzitter ..." Een verslag van een onderzoek naar de grote afwezigheid van vrouwen in de Nederlandse politiek sinds 1945. Amsterdam: Vrije Universiteit, 1979.
- Castenmiller (1998) P. Castenmiller. Is het raadslid een grijze man? In: Ng-magazine (1998) 24 april (14-16).
- CBS (1992) Centraal Bureau voor de Statistiek. Het onderwijs vanaf 1950. Den Haag: Sdu, 1992.
- CBS (1997a) Centraal Bureau voor de Statistiek. Enquête beroepsbevolking 1996. Den Haag: Sdu, 1997.
- CBS (1997b) Centraal Bureau voor de Statistiek. Werken en leren 1997. Feiten en cijfers over de arbeidsmarkt en het onderwijs in Nederland. Voorburg/Heerlen: Kluwer Bedrijfsinformatie/CBS, 1997.
- Commissie-Groenman (1997) Commissie-Groenman. Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997. Verslag van de commissie voor de eerste nationale rapportage over de implementatie in Nederland van het Internationaal verdrag tegen discriminatie van vrouwen. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA, 1997.
- Faber et al. (1995) F. Faber, A. van Doorne-Huiskes en W. van Schuur. De beroepssegregatie tussen mannen en vrouwen in Nederland opnieuw in kaart gebracht. Veranderingen in de seksesamenstelling van de beroepen in Nederland tussen 1971 en 1989. In: Mens en maatschappij 70 (1995) 3 (243-260).
- Grift et al. (1995) Y.K. Grift, E.H.M. Mertens, J.J. Schippers en J.J. Siegers. Op weg naar geëmancipeerde arbeidspatronen. In: Sociaal maandschrift arbeid 50 (1995) 4 (29-450).
- Hooghiemstra (1997) E. Hooghiemstra. Een- en tweeverdieners. In: M. Niphuis-Nell (red.). Sociale atlas van de vrouw, deel 4 Veranderingen in de primaire leef sfeer. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 141).
- Huijgen (1989) F. Huijgen. De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland, deel 3 Bevolking in loondienst en functiestructuur in 1977 en 1985. Den Haag: Organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek, 1989 (OSA-voorstudie nr. V 33).
- Jansweijer (1987) R.M.A. Jansweijer. Private leefvormen, publieke gevolgen. Naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1987 (V57).
- Kerling-Simons (1998) C. Kerling-Simons. Toename aantal vrouwen in de Tweede Kamer. Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen. Internet: www.vip.tip.nl/nieuws/stemmen.html, 7 mei 1998.
- Keuzenkamp en Teunissen (1990) S. Keuzenkamp en A. Teunissen. Emancipatie ten halve geregeld. Continuïteit en inenging in het emancipatiebeleid. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1990.

- Leijenaar (1989) M.H. Leijenaar. De geschade heerlijkheid. Politiek gedrag van vrouwen en mannen in Nederland, 1918-1988. Den Haag: Sdu, 1989.
- Van der Lippe (1997) T. van der Lippe. Verdeling van onbetaalde arbeid, 1975-1995. In: M. Niphuis-Nell. Sociale atlas van de vrouw, deel 4 Veranderingen in de primaire leefsfeer. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 141).
- Mol et al. (1988) P.W. Mol, J.C. van Ours en J.J.M. Teeuwes. Honderd jaar gehuwde vrouwen op de arbeidsmarkt. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1988.
- Niphuis-Nell (1997) M. Niphuis-Nell. Beleid inzake herverdeling van onbetaalde arbeid. In: M. Niphuis-Nell (red.). Sociale atlas van de vrouw, deel 4 Veranderingen in de primaire leefsfeer. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 141).
- Niphuis-Nell en De Beer (1997) M. Niphuis-Nell en P. de Beer. Verdeling van arbeid en zorg. In: C.S. van Praag en M. Niphuis-Nell (red.). Het gezinsrapport. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 143).
- Nijdeken en Roggeband (1997) M. Nijdeken en C. Roggeband. Van marge naar mainstream. Een onderzoek naar de integratie van emancipatie-deskundigheid in mainstreambeleid aan de hand van twee casestudies binnen arbeidsvoorziening en onderwijs. Den Haag: Emancipatieraad, 1997.
- OC&W (1998) Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Een kristal van kansen. Emancipatienota OC&W 1998-2002. Den Haag: Sdu, 1998.
- O&W (1979) Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Schets van een beleid voor emancipatie in onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1979.
- Schaapman (1995) M. Schaapman. Ongezien onderscheid. Een analyse van de verborgen machtswerking van sekse. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA, 1995.
- SCP (1994) Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994.
- SER (1997) Onderwijsemancipatiebeleid. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 1997 (Publicatienummer 8).
- Spaans en Van der Werf (1994) J. Spaans en C. van der Werf. Evaluatie van de Wet op het ouderschapsverlof. Onderzoek onder (potentiële) verlofgangers. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA, 1994.
- SZW (1996a) Uitvoering van emancipatiebeleid. Evaluatie van de wijze waarop van 1993 t/m 1995 de ministeries uitvoering hebben gegeven aan het beleidsprogramma emancipatie 'Met het oog op 1995'. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1996.
- SZW (1996b) Uitvoering van emancipatiebeleid. Rapportage over de uitvoering van de departementale hoofdstukken van het beleidsprogramma emancipatie 'Met het oog op 1995'. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1996.
- TK (1976/1977) Emancipatie, proces van verandering en groei. Tweede Kamer, vergaderjaar 1976/1977, 14496, nrs. 1-2.
- TK (1978/1979) Nota Anders geregeld. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 15401, nr. 1.
- TK (1984/1985) Beleidsplan emancipatie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984/1985, 19052, nrs 1-2.
- TK (1985/1986) Toeslagenwet. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985/1986, 19257, nr. 34. herdruk (gewijzigd amendement van het lid Van Nieuwenhoven c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 13).
- TK (1996/1997) Beleidsbrief emancipatie 1997. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25006, nr. 1.
- TK (1997/1998) Bepalingen inzake de financiering van loopbaanonderbreking. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25477.
- Vlasblom et al. (1997) J.D. Vlasblom, A. de Grip en J. van Loo. Arbeidsmarktperspectieven voor meisjes en allochtonen. Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA). Maastricht: Universiteit van Maastricht. 1997.

§ 9.1 Inleiding en begripsbepaling

In de periode waarover dit hoofdstuk verslag doet, was de repatriëring van 250.000 tot 300.000 Nederlandse staatsburgers uit Nederlands-Indië, later Indonesië, achter de rug. Deze getalsmatig belangrijke groep van immigranten heeft nooit de status van etnische minderheid gekregen, niet alleen omdat het begrip pas vele jaren na hun komst werd ingevoerd, maar vooral omdat de integratie van deze groep in de Nederlandse samenleving dermate snel verliep dat zij in betrekkelijk korte tijd van de beleidsagenda verdween. De groep was ook administratief weldra niet meer te traceren. Dit hoofdstuk gaat over een aantal groepen in Nederland die eveneens van buitenlandse herkomst zijn en wier vestiging in Nederland aanleiding heeft gegeven tot het minderhedenbeleid.

In het begin van de jaren zeventig was in Nederland reeds een aantal van deze groepen aanwezig. Van de problemen die daarmee gepaard gingen, was de overheid zich bewust, want zij voerde in dat verband reeds beleid. Dit beleid was echter groepsspecifiek: een overkoepelende beleidsconceptie ontbrak nog. De grondslag hiertoe werd gelegd in een aantal sociaal-wetenschappelijke verhandelingen, waarvan vooral het proefschrift van Van Amersfoort uit 1974 genoemd moet worden. De term 'minderheden' werd toen in Nederland gangbaar (Van Amersfoort 1974: 37). In een advies van de WRR aan de regering stond dit concept reeds centraal (WRR 1979).

De essentie van het begrip minderheden ligt in een aantal kenmerken die deze groepen gemeen hebben. Over de precieze inhoud van die kenmerken heerst geen volstrekte unanimitéit, maar verschillende auteurs leggen de essentie toch wel bij een lage sociale positie in de Nederlandse samenleving en een geringe mogelijkheid tot het ontplooiën van politieke macht, in combinatie met een zekere duurzaamheid van deze kenmerken over de generaties. Daardoor of mede daardoor wordt het behoren tot een minderheid in het leven van de enkeling een dominerend bestaanskenmerk (Van Amersfoort 1974; Entzinger 1984; Penninx 1988). Om zich als *etnische* minderheid te kwalificeren, moeten de leden nog iets anders gemeen hebben. Zij moeten namelijk in etnisch opzicht verschillen van de overige bevolking. Dit kenmerk wordt in de definities niet eens genoemd. Het kenmerk is daarvoor wellicht te vanzelfsprekend of het is juist te problematisch om er inhoud aan te geven. In de praktijk worden in elk geval alleen achterstandsgroepen van buitenlandse herkomst met de term 'etnische minderheden' aangeduid.

In de kennelijke aanwezigheid van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving lag eens te meer een probleem voor de Nederlandse overheid, naarmate in de jaren zeventig het besef doorbrak dat deze groepen definitief deel zouden uitmaken van de Nederlandse samenleving en dat zij niet, zoals lang werd aangenomen, als passanten konden worden beschouwd. De regering conformeerde zich impliciet aan de sociaal-wetenschappelijke omschrijving van het begrip 'minderheid'; maar in expliciete zin volstond zij met de vaststelling dat het minderhedenbeleid zou zijn gericht op buitenlandse werknemers, Surinamers, Antillianen, Molukkers, vluchtelingen, zigeuners en woonwagenbewoners. De term 'etnische minderheden' was daarbij alleen van toepassing op de eerste zes groepen; de woonwagenbewoners behoorden wel tot de minderheden, maar aangezien zij niet van elders kwamen, waren zij geen *etnische* minderheid (TK 1982/1983: 11).

Dat de term 'etnische minderheden' in Nederland op deze wijze zijn specifieke beleidsmatige betekenis kreeg, wil nog niet zeggen dat hij in het algemene spraakgebruik voortaan consequent werd gehanteerd of dat andere, verwante

termen in onbruik raakten. Dezelfde groepen worden nog steeds veelal aangeduid als buitenlanders, migranten of allochtonen. De term 'buitenlanders' is in elk geval misleidend, aangezien een groot deel van de minderhedenbevolking, ook in de jaren zeventig al, de Nederlandse nationaliteit heeft, terwijl aan de andere kant talrijke in Nederland gevestigde buitenlanders zich niet in een minderheidspositie bevinden. De term 'migranten' is in zijn letterlijke betekenis evenmin adequaat, alleen al omdat de hier geboren leden van de minderhedenbevolking daarmee zouden zijn uitgesloten, terwijl de duurzaamheid van de status nu juist een essentieel kenmerk van het minderheidsbegrip is. De term 'allochtonen' heeft nauwelijks een intrinsieke betekenis en is in de loop van de tijd vaak als equivalent van het begrip etnische minderheden gebruikt. De laatste jaren hanteert het CBS deze term echter in een specifieke betekenis, namelijk als de categorie van alle Nederlandse ingezetenen met een buitenlandse herkomst volgens het eigen geboorteland of dat van de ouders (CBS 1996: 23). Op deze wijze gebruikt is het begrip allochtonen breder dan 'etnische minderheden'. Lang niet alle groepen van buitenlandse herkomst verkeren immers in een minderheidspositie.

Dit hoofdstuk houdt zich verder bezig met de etnische minderheden in beleidsmatige zin. Ter wille van de afwisseling en het grammaticale voordeel wordt ook de term 'allochtoon' gebruikt, als synoniem voor 'behorend tot de etnische minderheden'. Concreet gaat het om groepen van mediterrane herkomst die ooit werden aangeduid met termen als 'gastarbeiders', 'buitenlandse werknemers' of 'ingezetenen uit de wervingslanden'. In praktijk gaat het daarbij vandaag de dag grotendeels om Turken en Marokkanen. De Zuid-Europeanen, die ook in deze categorie vallen, zijn inmiddels numeriek minder belangrijk geworden. Voorts worden tot de etnische minderheden gerekend de groepen van West-Indische origine die in de jaren zeventig nog veelal werden betiteld als 'rijksgenoten'. In praktijk gaat het tegenwoordig om Surinamers en Antillianen, in welke laatste categorie ook de Arubanen worden begrepen. Vervolgens moeten de Molukkers worden genoemd, die in de jaren zestig nog bekend stonden als Ambonezen. Ten slotte worden ook vluchtelingen en asielzoekers uit een groot aantal landen, voorzover ingeschreven in een bevolkingsregister, tot de etnische minderheden gerekend.

In de ontwikkeling van de termen ligt een reeds een stuk geschiedenis besloten. De buitenlandse werknemers zijn sinds de gezinshereniging lang niet allemaal werknemers meer en de herkomstlanden zijn bepaald geen 'wervingslanden' meer. Evenmin zijn Surinamers nog 'rijksgenoten'. Bij de aanvang van de hier beschreven periode kende Nederland een beperkt aantal vluchtelingen, maar nog geen asielzoekers. Thans bepalen de laatsten het beeld bij de nieuwe immigranten, die tegenwoordig 'nieuwkomers' heten. Zij zijn afkomstig uit een groot aantal landen in de Derde Wereld en Oost-Europa.

De per groep beschikbare informatie loopt sterk uiteen. Van sommige groepen, zoals de Molukkers, is zelfs het aantal niet bekend. Dat geldt eigenlijk ook voor de vluchtelingen en asielzoekers: van de hier verblijvende personen uit de landen van de Derde Wereld en Oost-Europa vermeldt de statistiek namelijk niet of zij hier als vluchteling of asielzoeker, dan wel op andere wijze zijn binnengekomen.

In tabel 9.1, waarin een numeriek overzicht van de minderheden wordt gegeven, verschaffen enkele noten toelichting op de wijze van toerekening van personen aan de verschillende minderheidsgroepen.

Verder gaat de aandacht in dit hoofdstuk hoofdzakelijk uit naar de vier grootste categorieën, waarvan ook het meeste bekend is: Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Bij deze laatste groep zijn de Arubanen inbegrepen.

Het karakter van dit hoofdstuk is dat van een grofmazig overzicht. Het is in dit kader onmogelijk de geschiedenis van het minderhedenfenomeen in Nederland gedetailleerd te belichten. Er is slechts plaats voor een schetsmatig beeld, opgetrokken rond enkele sociale kernindicatoren en een selectie van beleidsdocumenten. In paragraaf 9.2 wordt de vestigingsgeschiedenis van de voornaamste minderheidsgroepen beschreven, terwijl tevens de numerieke ontwikkeling van de minderhedenbevolking in een verzameltabel wordt weergegeven. In paragraaf 9.3 wordt verdere demografische informatie verstrekt, dit mede ten gerieve van andere hoofdstukken in dit rapport waarin de minderheden ter sprake komen, zoals hoofdstuk 3, dat handelt over de demografische ontwikkeling van Nederland in het algemeen. De meeste aandacht gaat in paragraaf 9.3 echter uit naar de sociale positie van de minderheden, omdat het minderhedenbeleid hierin zijn voornaamste grondslag vindt. Dit onderwerp wordt behandeld in paragraaf 9.4. In paragraaf 9.5 komt de etnisch-culturele positie van de minderheden aan bod. Het hoofdstuk wordt besloten met een samenvattende beschouwing langs lijnen van beleidsmatige mijlpalen (§ 9.6).

§ 9.2 Vestigingsgeschiedenis en aantallen

Migranten uit het Middellandse-Zeegebied

In de jaren zestig en zeventig zijn via georganiseerde werving en spontane vestiging grote aantallen buitenlanders uit het Middellandse-Zeegebied in Nederland terechtgekomen, om daar emplooi te vinden in industriële functies waarvoor weinig scholing was vereist. Aanvankelijk waren dat Zuid-Europeanen, later voornamelijk Turken en Marokkanen. Op het ogenblik domineren deze beide laatste groepen het beeld. Het ging bij de werving grotendeels om betrekkelijk jonge, gehuwde mannen die hun gezin in het land van herkomst achterlieten.

Het verblijf van de buitenlandse werknemers werd aanvankelijk beschouwd als van korte duur. Speciale maatregelen werden in verband daarmee nauwelijks noodzakelijk gevonden. De huisvesting van de nieuw geworvenen werd opgedragen aan de werkgevers. De buitenlandse werknemers vonden onderdak in woonoorden, huurkamers en pensions.

Bij de aanvang van 1971 verbleven hier 114.000 vreemdelingen uit deze landen (incl. Italië dat als lid van de Europese Gemeenschap geen wervingsland was). Zuid-Europeanen (Spanjaarden, Italianen, Portugezen, Joegoslaven en Grieken) maakten hier bijna de helft van uit, Turken en Marokkanen vormden reeds een kleine meerderheid. Reeds in 1973 werd de werving van buitenlandse arbeidskrachten, onder invloed van de economische crisis gestaakt, terwijl tevens een restrictief toelatingsbeleid werd ingesteld. Het aantal migranten uit de wervingslanden bleef echter vrij sterk stijgen door illegale vestiging, die later grotendeels 'geregulariseerd', werd en vooral door de vestiging van vrouwen en kinderen die zich bij hun hier verblijvende kostwinner voegden. Ook het in vergelijking met de autochtone Nederlanders hoge geboortecijfer speelde een rol in de groei van deze groepen. In 1980 beliep het aantal legaal in Nederland verblijvende onderdanen van Turkije, Marokko en Zuid-Europa (de term 'wervingslanden' was begrijpelijkerwijs in onbruik geraakt) reeds 264.000, waaronder nog slechts een kwart Zuid-Europeanen. In deze fase begon naast de hereniging van bestaande gezinnen ook de vorming van nieuwe gezinnen aan de immigratie bij te dragen.

Anno 1997 bedraagt het aantal personen uit mediterrane landen (het criterium is inmiddels niet meer nationaliteit maar herkomst) ruim 650.000, waaronder

280.000 Turken en 233.000 Marokkanen. Het aandeel van de Zuid-Europeanen lijkt zich, met 143.000 personen, aardig te hebben gehandhaafd (zie tabel 9.1), maar daaronder zijn intussen naar schatting 50.000 (voormalig) Joegoslaven die niet als arbeidsmigrant, maar als asielzoeker zijn gekomen. De overige Zuid-Europeanen zijn niet alleen numeriek op de achtergrond geraakt, maar ook als doelgroep van het minderhedenbeleid. De achterstandsproblematiek speelt bij hen in veel mindere mate dan bij Turken en Marokkanen (Lindo 1988) en zij zijn voor een groot deel gehuwd met Nederlanders. Het is om deze redenen dat de groep in surveys en statistieken aangaande de minderheden veelal niet meer voorkomt. Hoewel ze nog steeds tot de officiële doelgroepen van het minderhedenbeleid behoort, is ze niet meer onder alle regelingen daarvan begrepen.

Surinamers en Antillianen De Surinamers werden niet als arbeidsmigranten geworven en de ruimere mogelijkheden van de Nederlandse arbeidsmarkt vormden bij vele vestigers slechts een ondergeschikt motief. Bij het Koninkrijksstatuut van 1958 werden de Surinamers Nederlands onderdaan en vestiging in Nederland was niet aan beperkingen onderhevig. Zij konden dus eenvoudig hun geluk in Nederland beproeven; bovendien was dit land vanouds in trek voor studietoelaten. De migratie van Surinamers naar Nederland dateert dan ook al van vroeg, maar zij kwam pas goed op gang kort voordat Suriname in 1975 onafhankelijk werd. Gebrek aan vertrouwen in het nieuwe vaderland leidde tot massa-immigratie en het vestigingssaldo groeide jaarlijks van ongeveer 6.000 in de periode 1970-1972 tot 36.500 in 1975 (WRR 1979: 51; zie ook hoofdstuk 3, figuur 3.2). Vanaf de onafhankelijkheid werd het voor de Surinamers, als vreemdelingen, moeilijker om toegang tot Nederland te krijgen. Voorafgaande aan de invoering van de visumplicht in 1980 deed zich een tweede piek in de immigratie voor. Onder invloed van het restrictieve toelatingsbeleid en de economische recessie daalden vervolgens de vestigingsoverschotten aanzienlijk. Van meet af aan vertoonden de Surinamers een grotere demografische diversiteit dan de mediterrane groepen. Bij de immigratie waren verhoudingsgewijze veel vrouwen en kinderen betrokken, terwijl die in het geval van de immigranten uit het Middellandse-Zeegebied meestal pas vele jaren later volgden. Ook naar sociaal niveau vertoonden de Surinamers een gemengd beeld. Het aandeel van de migranten met een goede opleiding was bij hen veel hoger dan bij de mediterranen. In etnisch opzicht vormden de Surinamers, ook al kwamen zij uit een en hetzelfde land, evenmin een homogene categorie. Terwijl aanvankelijk het creoolse element in de migratie sterk domineerde, geraakten in de jaren zeventig andere bevolkingsgroepen, en daaronder vooral de Hindoestanen, in de meerderheid (WRR 1979: 55).

Het aantal Surinamers wordt voor 1997 bepaald op 286.000 zielen. Daarvan vormen (volgens het criterium van zelftoewijzing) de Hindoestanen ongeveer de helft en de creolen 30%, terwijl de overigen grotendeels bestaan uit Javanen en Chinezen (Martens en Verweij 1997: 13). Deze niet onbelangrijke onderscheidingen zijn in de statistieken niet aan te brengen, zodat de rest van deze beschouwing over Surinamers gaat als ware dit een etnisch homogene categorie.

De Antilliaanse immigratie dateert grofweg uit dezelfde periode, maar vond zijn piek eerst in het midden van de jaren tachtig. Deze migratie was er eveneens grotendeels één van gezinnen, maar zij omvat, meer dan bij de andere groepen, ook jonge, ongehuwde alleenstaanden. Antillianen en Arubanen zijn Nederlandse staatsburgers en hebben uit dien hoofde vrije toegang tot Nederland. Plotselinge pieken als bij de Surinaamse immigratie doen zich hier niet voor. Tot het midden van de jaren tachtig tekende zich een betrekkelijk bescheiden

vestigingsoverschot in Nederland af. Aan het einde van de jaren tachtig klom dit echter, onder invloed van economische factoren, vrij snel. In de jaren negentig steeg het aandeel van de jonge alleenstaanden. De laatste jaren is deze categorie zelfs dominant.

Sinds 1986 geniet Aruba binnen het koninkrijk een status aparte. Het aantal Antillianen wordt met inbegrip van de Arubanen voor 1997 gesteld op 95.000.

Hoewel Surinamers en Antillianen de Nederlandse nationaliteit hadden, de Nederlandse taal beheersten en hun weg in de Nederlandse samenleving veel beter konden vinden dan de migranten uit de mediterrane landen, was hun vestiging in Nederland niet vrij van problemen. Deze problemen werden geaccentueerd door het plotselinge massale karakter van de migratie en door de concentratie van de migranten in de vier grote steden. Om de problemen het hoofd te bieden haalde de Nederlandse overheid een model van stal dat ook al dienst had gedaan bij de opvang van repatrianten uit Nederlands-Indië. Het gegeven dat het hier ging om immigranten met de Nederlandse nationaliteit (de naam 'rijksgenoten' was destijds in zwang) was hieraan niet vreemd. Zo reserveerde het beleid, onder de zogenaamde 5%-voorkeursregeling, een deel van de voltooide woningwetwoningen voor deze migranten.

Molukkers Als bij geen andere minderheid heeft bij de Molukkers de aard van de opvang in Nederland zijn stempel gedrukt op de levensomstandigheden van de groep. Na de onafhankelijkwording van Indonesië vond een groep Molukse KNIL-militairen een toevlucht in Nederland. Met inbegrip van de gezinsleden ging het om bijna 13.000 personen. De Molukkers, toen nog Ambonezen geheten, werden door de regering ondergebracht in een vijftigtal door heel Nederland verspreide barakkenkampen. Het was de bedoeling dat zij daar zouden verblijven in afwachting van hun terugkeer naar het herkomstland. Deze terugkeer bleek in de loop van de jaren illusoir. Omdat de groep snel in getal toenam, werden nieuwe kampen gebouwd en aan het einde van de jaren vijftig werd besloten tot de schepping van meer definitieve huisvesting in de vorm van kleine exclusief Molukse woonwijken, meestal gelegen in de nabijheid van de woonoorden. Deze woonwijken werden met de jaren de typische Molukse vestigingsvorm, terwijl de woonoorden successievelijk verdwenen. Daarnaast vestigden zich echter steeds meer Molukkers van de jonge generatie buiten de Molukse enclaves. Later werd een einde gemaakt aan de bouw van de Molukse woonwijken en sinds de jaren tachtig worden de bestaande wijken ook niet meer uitgebreid.

In het midden van de jaren tachtig was het aantal Molukkers in Nederland gegroeid tot circa 35.000, waarvan naar schatting nog 40% woonachtig was in Molukse woonwijken of kleinere Molukse clusters daarbuiten en de rest verspreid woonde (Veenman 1994: 121).

Vluchtelingen en asielzoekers Sinds jaar en dag vestigen zich in Nederland vluchtelingen en asielzoekers. De term 'vluchtelingen' is van toepassing op degenen die door de Nederlandse overheid zijn uitgenodigd om hier te komen en op degenen die op eigen gelegenheid naar Nederland zijn gekomen, maar daarna de vluchtelingenstatus met de daarbijbehorende verblijfspapieren hebben gekregen. Van de asielverzoeken in de jaren 1987-1996 werd 40% ingewilligd en van de aldus toegelatenen krijgt weer een minderheid de vluchtelingenstatus. De overigen krijgen een voorlopige of een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Dit laatste gebeurt als verlening van een verblijfsvergunning niet in de rede ligt, maar uitzetting niet verantwoord zou zijn. Na een bepaalde periode vloeit hieruit een meer definitieve verblijfsstatus voort. In veel gevallen wordt de asielzoekers echter een verblijf in

Nederland ontzegd. Deze geweigerden vormen een door de tijd nogal wisselend percentage van alle gegadigden. Een groot deel van de uitzettingen geschiedt alleen in administratieve zin en lang niet altijd verlaten de betrokkenen Nederland ook daadwerkelijk.

In de jaren tachtig is het aantal asielzoekers in Nederland gaan toenemen. In de jaren zeventig waren de aantallen onbeduidend. In de periode 1980-1984 zochten 11.000 asielzoekers toelating, in de periode 1985-1989 waren dat er ruim 46.000 en in de periode 1990-1994 liep het aantal op tot 150.000. In de jaren 1995-1996 werden 52.000 asielverzoeken gedaan (CBS 1996 en 1997). De grote toestroom van asielzoekers leidde tot verstoppingen in het opvangsysteem, dat in verband daarmee enkele malen werd aangepast. In 1987 werd bijvoorbeeld de Regeling opvang asielzoekers (ROA) geïntroduceerd. Met behulp daarvan werden de asielzoekers door het toenmalige ministerie WVC naar meer dan 400 gemeenten in Nederland gedirigeerd voor een voorlopig onderkomen in een zogenoemde ROA-woning. Het bleek echter nodig om daarnaast tal van noodvoorzieningen te creëren. Sinds 1994 is de verantwoordelijkheid voor de opvang verlegd naar het ministerie van Justitie. Alle asielzoekers dienen zich te melden in enkele centrale aanmeldcentra, waar een eerste selectie plaatsvindt. Degenen die niet onmiddellijk worden afgewezen, gaan naar één van de onderzoeks- en opvangcentra en vervolgens worden degenen die ook in tweede instantie nog kans maken op toelating naar een asielzoekerscentrum verwezen. Op 1 juli 1995 waren er 58 asielzoekerscentra in gebruik en daarnaast ook nog steeds 65 noodopvanglocaties (TK 1995/1996a). Degenen die ten slotte een verblijfsvergunning krijgen, hebben recht op een reguliere woning. De verantwoordelijkheid voor hun huisvesting berust bij de gemeenten, die naar gelang het niveau van de toestroom een bepaald percentage van hun woningvoorraad dienen te reserveren.

Asielzoekers behoren officieel pas tot de doelgroepen van het minderhedenbeleid als zij als vluchteling zijn erkend of hun verblijf om humanitaire redenen is aanvaard (TK 1993/1994: 30). In feite worden hun echter ook voordien al faciliteiten aangeboden.

De nieuwe vestigingspieken waarmee Nederland in de jaren negentig is geconfronteerd (zie hoofdstuk 3, figuur 3.2) berusten in grote mate op de immigratie van asielzoekers. Het aantal ingezetenen uit Afrika (excl. Marokko), Azië en Latijns-Amerika bedraagt reeds meer dan 400.000; het overgrote deel daarvan is via de asielmigratie naar Nederland gekomen. De laatste jaren zijn als bronlanden vooral belangrijk het voormalige Joegoslavië (in tabel 9.1 bij Zuid-Europa gevoegd), Iran, Irak, Afghanistan, Somalië en enkele landen behorend tot de voormalige Sovjet-Unie.

Evenals andere West-Europese landen probeert Nederland de stroom in te dammen, onder andere door asielzoekers uit landen die als veilig worden beschouwd niet meer op te nemen (CBS 1997: 54-55).

De ontwikkeling van de aantallen in Nederland verblijvende leden van al deze etnische minderheden wordt weergegeven in tabel 9.1. Daarin wordt de beleidsmatige definitie van het begrip 'etnische minderheden' zo goed mogelijk benaderd (zie § 9.1). In de operationalisatie van dat begrip ligt tussen 1985 en 1990 een discontinuïteit. Toen verreweg de meeste leden van minderheden nog maar kort in Nederland waren, konden zij op grond van nationaliteit of geboorteland worden toegewezen aan de relevante herkomstlanden. Dat laatste criterium leverde overigens al problemen op en de cijfers over Surinamers en Antillianen, die al voor hun migratie grotendeels Nederlands staatsburger waren, moesten

worden geschat. In recente tijd heeft niet alleen nationaliteit als criterium zijn betekenis verloren, maar is ook het geboorteland van de persoon niet meer voldoende informatief. Zoals gezegd zijn vele personen uit de relevante herkomstlanden in Nederland geboren en volgens dat criterium niet meer van autochtonen te onderscheiden. De Molukkers zijn al geruime tijd statistisch gesproken onvindbaar geworden. Sinds 1990 is het *geboorteland van de ouders* als criterium in de bevolkingsstatistiek van het CBS ingevoerd. Dat is een grote vooruitgang, zij het dat nu het probleem rijst van de toewijzing van personen van gemengde herkomst. In tabel 9.1 zijn voor de jaren 1990 en 1997 die personen aan de etnische-minderhedenbevolking toegerekend die zelf in het buitenland zijn geboren of van wie ten minste één ouder in het buitenland was geboren. In een engere definitie zou men de eis kunnen stellen dat beide ouders in het buitenland moeten zijn geboren. In dat geval zou de etnische-minderhedenbevolking in 1997 dalen naar 1.259.000 ofwel 8,2% van de bevolking in plaats van 9,4% zoals in tabel 9.1.

Tabel 9.1 Aantallen leden van etnische minderheden, 1971-2015 (x 1.000)

	1971 ^a	1975 ^a	1980 ^a	1985 ^a	1990 ^b	1997 ^b	2015 ^{b, c}
Turken	30	63	120	156	206	280	380
Marokkanen	22	33	72	111	168	233	355
Zuid-Europeanen ^d	62	76	72	65	105	143	.
Surinamers	38	69	146	181	237	287	412
Antillianen	18	19	36	47	81	95	129
Molukkers ^e	26	29	35	35	35	.	.
diverse landen Derde Wereld en Oost-Europa ^f	10	18	33	53	64	435	1.200
totaal etnische minderheden ^g	206	307	514	648	896	1.473	2.476
idem als percentage van de bevolking	1,6	2,3	3,7	4,5	6,0	9,4	14,8
totaal niet-Nederlanders ^h	252	316	473 ⁱ	559	642	725 ^k	.
idem als percentage van de totale bevolking	1,9	2,3	3,4	3,9	4,3	4,6 ^k	.

^a Naar nationaliteit, behalve Surinamers en Antillianen (naar geboorteland).

^b Naar geboorteland persoon of ten minste één van diens ouders; het CBS spreekt in dit verband van een 'ruime definitie'.

^c Prognose CBS-middenvariant.

^d Inclusief (voormalige) Joegoslaven.

^e Schattingen.

^f Exclusief Indonesië en (voormalig) Joegoslavië.

^g Som van de voorgaande categorieën.

^h Op basis van nationaliteit.

ⁱ Volgens Jaarwerk vreemdelingenstatistiek 1980; het Statistisch zakboek vermeldt voor dat jaar echter 521.

^k 1996.

Bron: Volkstelling (1971); Tas (1986); Vreemdelingenstatistiek, diverse jaren; Registrertelling (1990); Gemeentelijke basisadministratie (1997); Manting en Butzelaar (1997)

In tabel 9.1 zijn alle niet-Nederlanders (vreemdelingen) nog eens als aparte categorie opgenomen. Deze categorie overlapt gedeeltelijk met die van de etnische minderheden. Zie hiervoor nogmaals paragraaf 9.1.

Zoals in paragraaf 9.1 uiteengezet, wordt ook het begrip 'allochtonen' in de loop van de tijd in uiteenlopende betekenissen gebruikt. Tegenwoordig dient het wel als aanduiding voor alle bewoners van Nederland die één of twee in het buitenland geboren ouders hebben of daar zelf geboren zijn. Het is in die betekenis temidden van de genoemde begrippen het meest omvattende. Volgens die definitie is in 1997 zelfs meer dan 16% van de bevolking allochtoon. In dit hoofdstuk wordt, zoals gezegd, het begrip 'allochtoon' echter gebruikt als synoniem voor 'behorend tot de etnische minderheden'.

Van de leden van etnische minderheden is onder de ruime definitie (dus met inbegrip van de personen met gemengde herkomst) momenteel 36% in Nederland geboren; deze behoren daarmee tot de tweede generatie.

Volgens de prognose van het CBS (Manting en Butzelaar 1997) zal het aantal leden van etnische minderheden in 2015 bijna 2,5 miljoen bedragen, hetgeen dan bijna 15% van de totale bevolking is. Daarbij past de kanttekening dat deze prognose met grote onzekerheidsmarges is omgeven. De onzekerheid betreft niet alleen de input voor de prognose (bv. de slechte voorspelbaarheid van de toekomstige immigratie), maar ook de inhoud van het voorspelde verschijnsel. Zijn nakomelingen uit gemengde relaties allochtonen of autochtonen? Het CBS ziet zich thans reeds gedwongen in dit verband een ruime en een enge definitie van allochtonen te hanteren. Het is meer in het algemeen de vraag of de mensen die thans als leden van etnische minderheden te boek staan over 17 jaar ook nog met recht zo genoemd kunnen worden. Velen zullen zich in sociaal en cultureel opzicht nauwelijks meer van de autochtone Nederlanders onderscheiden en de beleidsmatige opvatting van het begrip, die aanknoopt bij de achterstand van de geïmmigreerde groepen, kan aan toepasselijkheid inboeten. Thans al is het twijfelachtig of Zuid-Europeanen redelijkerwijze nog tot de minderheden kunnen worden gerekend.

In elk geval kan de derde generatie niet meer met behulp van de thans geldende criteria 'geboorteland persoon' en 'geboorteland ouders' worden geïdentificeerd. De mogelijkheid die thans wordt overwogen om zelfidentificatie als criterium toe te passen (Verweij 1997), kan wel eens heel andere aantallen opleveren.

§ 9.3 Demografische structuur Uiteraard verandert met het verstrijken van de jaren de leeftijdsopbouw van een bevolkingsgroep. Bij de etnische minderheden, en in het bijzonder bij de Turken en Marokkanen, is de demografische structuur daarnaast sterk beïnvloed door gezinshereniging en geboorte. Deze componenten resulteerden in een normalisering van de verdeling naar geslacht en een sterke bezetting van de jeugdige leeftijdsklassen.

Deze concentratie in de jonge-leeftijdsgroepen heeft tot gevolg dat van de 0-9-jarige bevolking van Nederland 14,5% tot de etnische minderheden behoort, terwijl dat aandeel onder de bevolking van 40 jaar en ouder slechts 2,6% is.

Hoewel de asielzoekers een toenemend deel van de minderhedenbevolking uitmaken, wordt de beschouwing hier verder toegespitst op Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen (incl. Arubanen). Dit zijn de vier grootste minderheidsgroepen waarover ook de meeste gegevens beschikbaar zijn. Deze gegevens vinden hun oorsprong in de bevolkingsadministratie en worden door het CBS regelmatig in de Maandstatistiek van de bevolking gepubliceerd. Het materiaal biedt echter slechts informatie over personen en niet over huishoudens. Voor data over huishoudens of gezinnen moet worden teruggegrepen op surveys. De

belangrijkste bron daarbij is het onderzoek Sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen (SPVA) van de Erasmus Universiteit, waarvan de laatste aflevering dateert uit 1994. Deze survey richt zich op de vier genoemde etnische minderheden. De steekproef voor dit onderzoek is getrokken in 13, voornamelijk grote gemeenten waar de minderheden sterk zijn vertegenwoordigd. Deze steekproef geeft een goed beeld van de etnische minderheden, maar zij is niet representatief voor de autochtonen. Daarom is in tabel 9.2 een aparte kolom voor de totale bevolking van Nederland (incl. allochtonen) toegevoegd die berust op landelijke administratieve cijfers.

Tabel 9.2

Huishoudens van etnische minderheden, naar samenstelling en etnische groep, 1994 (in procenten, tenzij anders vermeld)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	autochtonen (SPVA'94)	bevolking van Nederland (CBS)
alleenstaanden	8	17	26	36	36	31
eenoudergezinnen	6	3	21	22	4	5
gehuwde paren zonder kinderen	12	13	8	7	17	23
niet-gehuwde paren zonder kinderen	2	1	8	9	12	8
gehuwde paren met kinderen	68	60	24	15	24	31
niet-gehuwde paren met kinderen	2	1	7	6	3	2
overigen	2	5	6	5	4	0
(totaal gezinnen met kinderen)	(76)	(64)	(52)	(43)	(31)	(38)
gemiddelde huishoudensgrootte	3,8	4,1	2,6	2,3	2,2	2,3
gemiddeld aantal kinderen per gezin met kinderen	2,2	3,3	2,0	1,8	1,8	1,8

Bron: ISEO (SPVA'94); CBS (Maandstatistiek van de bevolking, diverse afleveringen)

De bevolkingsstructuur van de verschillende etnische minderheden heeft duidelijk een eigen karakter. Bij de Turken en Marokkanen overheersen gezinnen met kinderen en zijn de alleenstaanden en kinderloze paren ondervertegenwoordigd. Er zijn weinig eenoudergezinnen en eveneens weinig ongehuwde paren. Gedeeltelijk heeft dit te maken met de leeftijdsopbouw van deze groepen, waarin ouderen nog goeddeels ontbreken. Daarnaast speelt gezinstraditionalisme een rol. De modernisering die de laatste decennia in de huishoudensvorming van de autochtone Nederlanders is opgetreden, heeft bij de Turken en Marokkanen nog weinig ingang gevonden. Ook ligt het aantal kinderen per gezin hoger dan bij de overige groepen.

Surinamers en Antillianen daarentegen wijken naar het aandeel van de alleenstaanden en naar het aandeel van de ongehuwde samenwoners niet sterk af van de autochtonen. Het aandeel van de gezinnen met kinderen is lager dan bij de Turken en Marokkanen, maar hoger dan bij de autochtonen. Typisch voor de Surinaamse en Antilliaanse gezinnen met kinderen is daarbij echter het hoge percentage eenoudergezinnen. Bij de Surinamers is dat 40% van alle gezinnen met kinderen, bij de Antillianen zelfs meer dan de helft. Dat betekent dat van alle eenoudergezinnen in Nederland bijna 10% een Surinaams of Antilliaans gezin is. De verklaring voor dit verschijnsel wordt veelal gezocht in de overleving van een Caribisch gezinspatroon, dat zijn oorsprong vindt in de slavernij. De culturele traditie speelt dus ook hier een rol, maar deze is van een geheel andere aard dan bij de Turken en Marokkanen. Daarnaast wordt het verschijnsel ook wel opgevat als een reactie van Surinaamse en Antilliaanse vrouwen op de zwakke kostwinnerspositie van de mannen. De vrouwen zouden het eenoudergezin met

de zekerheid van een bijstandsuitkering verkiezen boven een instabiel en materieel onzeker tweeoudergezin. Om die reden zou ook onder de zwarte bevolking in de Verenigde Staten het eenoudergezin dominant zijn. Deze verklaring is overigens gekoppeld aan het bestaan van de verzorgingsstaat waarin een dergelijke uitkering wordt verstrekt (Hooghiemstra en Niphuis-Nell 1995: 111 e.v.)

Over de vergelijkenderwijs hoge kindertallen in Turkse en Marokkaanse gezinnen werd al gesproken. De vruchtbaarheid bij deze groepen bevindt zich evenwel in dalende lijn, zoals tabel 9.3 toont. De dalende vruchtbaarheid weerspiegelt ongetwijfeld de invloed van het verblijf in Nederland. Desgevraagd geven jongeren uit deze groepen ook te kennen dat zij minder kinderen wensen dan hun ouders (Hooghiemstra en Niphuis-Nell 1995: 70). Bij de Surinamers lag de vruchtbaarheid van meet af aan al weinig boven het Nederlandse niveau, maar zij is ook nog wat gedaald.

Tabel 9.3 Totaal vruchtbaarheidscijfer per etnische groep, 1976-1995

	1976	1983	1990	1995
Turken	5,1	3,5	3,2	2,5
Marokkanen	8,1	6,0	4,9	3,4
Surinamers	1,7	1,9	1,9	1,5
Antillianen	.	1,4	1,7	1,7
autochtonen	1,5	1,5	1,6	1,5

Bron: Penninx et al. (1993: 70); Hooghiemstra en Niphuis-Nell (1995: 71); Manting en Butzelaar (1997)

Voor wat de Turken en de Marokkanen aangaat verwijzen de hier opgevoerde demografische indicatoren al met al naar een gezinsoriëntatie die in het licht van de huidige Nederlandse situatie traditioneel kan worden genoemd. Een huwelijk dat op jonge leeftijd totstandkomt en spoedig gevolgd wordt door de geboorte van kinderen, vormt voor hen nog de standaardlevensloop. Bij Surinamers en Antillianen is dat geenszins het geval. Hier wordt juist weinig getrouwd. Ongehuwde samenwoning is normaal, (echt)scheiding frequent en de geboorte van kinderen geschiedt veelal buiten een huwelijk of een samenwoningsrelatie. Vrouwen krijgen wel op jongere leeftijd kinderen dan bij autochtonen thans gebruikelijk is.

De etnische minderheden zijn sterk geconcentreerd in de vier grote steden, waar niet minder dan 40% hunner verblijft. Zij zijn daarentegen sterk ondervertegenwoordigd in de gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. De concentratie in de vier grote steden is door de jaren heen slechts weinig veranderd. Aanvankelijk nam deze concentratie aan betekenis toe, doordat de migranten achterliepen in de suburbanisatie. De asielmigratie, die zich wat minder op de grote steden richt, heeft de laatste jaren echter een compenserende invloed gehad. Het gegeven van de concentratie in de grote steden heeft een negatieve invloed op de huisvesting van de minderheden, waarover later meer. Deze concentratie brengt verder met zich mee dat in de grote steden een aanzienlijk deel van de bevolking tot de etnische minderheden behoort. In Amsterdam behoort in 1997 32% van de bevolking tot een etnische minderheid, in Rotterdam 31%, in Den Haag 27% en in Utrecht 21%. In de overige steden met meer dan 100.000 inwoners liggen de percentages in het algemeen veel lager.

Tussen 8% en 15% is daar normaal. Over ruimtelijke segregatie wordt verder gerapporteerd in paragraaf 9.4.5.

- § 9.4 Sociale positie Aan de opvatting van het begrip 'minderheden' in Nederland is de achterstandspositie van deze groepen inherent. Een lage sociale positie is immers één van de kenmerken die de verschillende groepen migranten naar veronderstelling gemeen hebben. Groepen van buitenlandse herkomst aan wie deze achterstand niet kan worden toegeschreven, gelden niet als minderheden. Bijna drie kwart van de *Minderhedennota 1983* is aan dan ook achterstand en achterstandsbestrijding gewijd (SCP 1986: 466).
- 9.4.1 Inleiding

Het was overigens aan het begin van de jaren tachtig rijkelijk vroeg om te spreken van minderheden in de zin van groeperingen met een over de generaties heen reikende achterstand. De meeste migranten verbleven hier toen nog niet lang en hun positie droeg nog sterk de sporen van hun vroegere bestaan en van de recente migratie als zodanig. De tweede generatie was nog gering van omvang. Van de arbeidsmigranten uit het mediterrane gebied, aangetrokken voor eenvoudig industrieel werk, viel niet verwachten dat zij in nog geen tien jaar tijd zouden kunnen opklimmen tot het Nederlandse gemiddelde. Tot diep in de jaren zeventig leefde ook nog de gedachte dat de migranten op termijn naar hun herkomstland zouden terugkeren en de voorzieningen dus slechts op een tijdelijk verblijf van de migranten hoefden te zijn afgestemd (TK 1973/1974). Inderdaad keerde van de eerste jaargangen buitenlandse arbeiders het merendeel terug. Dat veranderde echter al aan het begin van de jaren zeventig. Niet alleen bleven de arbeidsmigranten in Nederland, zij lieten bovendien hun gezin overkomen. Een duurzaam verblijf tekende zich af (SCP 1976: 214). De Surinaamse massa-immigratie uit de jaren zeventig omvatte, anders dan voorheen, grote groepen laag opgeleiden en ook bij de Surinamers was het terugkeerperspectief snel verbleekt. De Molukkers verbleven hier toen al langer. Ook voor hen was terugkeer geen reële optie meer en ook in hun geval was de achterstandsdiagnose niet moeilijk te stellen.

Het perspectief van duurzaamheid stelde de op zichzelf niet verrassende of verontrustende achterstand van al deze groepen in een nieuw licht. Misschien was het te vroeg om al van minderheden te spreken, maar het gevaar van minderheidsvorming was onder de omstandigheden niet denkbeeldig. Het feit dat allochtonen snel in aantal groeiden en zich concentreerden in de achterstandswijken van de grote steden, maakte de regering eens te meer alert op dit gevaar. Het motto van het nieuwe beleid werd 'evenredigheid en toegankelijkheid'. Op termijn zouden de allochtonen naar evenredigheid van hun aantal over de verschillende sociale lagen van de bevolking gespreid moeten zijn. De toegankelijkheid van de talrijke voorzieningen die de verzorgingsstaat aan zijn bevolking biedt, zou in dat proces een essentieel element zijn.

- 9.4.2 De arbeidsmarkt Tabel 9.4 is ontleend aan een Rotterdams onderzoek en niet representatief voor het land, maar hij laat wel zien dat de etnische minderheden bij de aanvang van het minderhedenbeleid inderdaad een lage sociale positie innamen.

In de jaren zeventig en tachtig was de Nederlandse economie onderhevig aan een herstructurering, waarbij veel arbeidsplaatsen in de industrie verloren gingen. De aanwezigheid van grote groepen migranten met slechts weinig scholing in een samenleving die juist aan ongeschoolden naar verhouding steeds minder had te bieden, vervulde de regering met zorg. Dat 80% van de

buitenlandse arbeiders in de industrie werkte en dat daarvan meer dan 90% hooguit geoeftend werk verrichtte (WRR 1979: 97) was een implicatie van de werving.

Tabel 9.4 Beroepsniveau van de ouders van zesde-klasleerlingen van het lager onderwijs in Rotterdam, 1982 (in procenten)

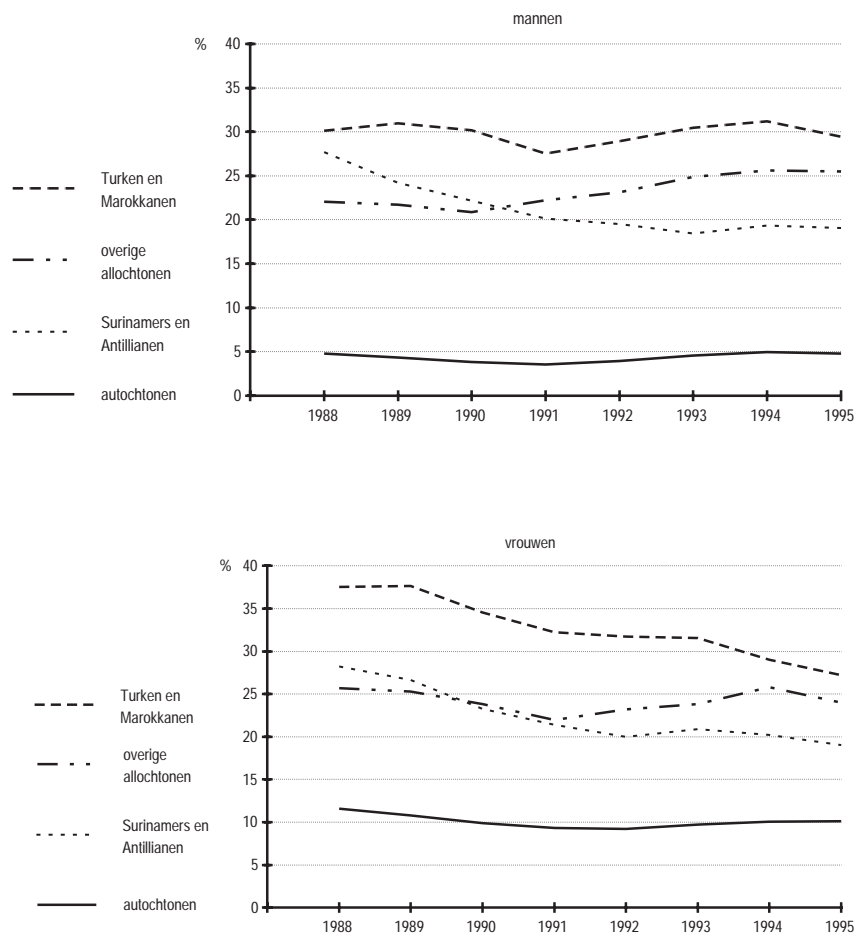
	Turken en Marokkanen	Surinamers en Antillianen	Molukkers	totale bevolking
ongeschoolde arbeiders	80	42	29	11
geschoolde arbeiders	17	33	45	35
lagere employés en kleine zelfstandigen	3	12	15	39
middelbare employés en hogere beroepen	1	14	11	15
totaal (= 100%)	689	196	65	1.046

Bron: Van Esch (1983: 12)

Dat deze groep al zo spoedig door een economische herstructurering zou worden getroffen, was echter niet voorzien. Tussen 1975 en 1985 daalde het aantal banen voor ongeschoolden in landbouw en industrie met 380.000 (Tesser 1994: 58). In het midden van de jaren zeventig passeerde de werkloosheid onder de buitenlandse arbeiders het gemiddelde van de totale Nederlandse bevolking, om dat vervolgens ver achter zich te laten. Bij de Surinamers en Antillianen die, uitzonderingen daargelaten, niet waren geworven als arbeidsmigranten, was een hoge werkloosheid al direct na de vestiging in Nederland een feit. In 1975 bedroeg deze werkloosheid een veelvoud van het Nederlandse gemiddelde. De werklozen uit deze groepen werden door de arbeidsbureaus veelal als 'minder geschikt' beschouwd (WRR 1979: 73). De voorsprong die de Surinamers en Antillianen bezaten in opleiding en beheersing van de Nederlandse taal bleek allermintst een garantie voor een snelle integratie op de arbeidsmarkt. Ook de Molukkers met hun vergelijkenderwijs lange verblijf in Nederland hadden aan het begin van de jaren zeventig een werkloosheid die tweemaal tot driemaal zo hoog was als het Nederlandse gemiddelde (WRR 1979: 33).

Met de economische crisis aan het begin van de jaren tachtig zette voor alle bevolkingsgroepen een snelle stijging van de werkloosheid in, die de minderheden extra zwaar trof. In 1984 keerde het tij ten goede en daalde de werkloosheid, maar bij de voornaamste minderheidsgroepen bleef zij stijgen. Aan de Arbeidskrachtentelling van het CBS kunnen de volgende cijfers worden ontleend: tussen 1979 en 1983 steeg de autochtone werkloosheid van 4% naar 14% van de beroepsbevolking. De werkloosheid van Turken en Marokkanen steeg in diezelfde periode van 9% naar 36%. De Molukse werkloosheid bereikte een niveau van 45% (Veenman 1994: 80). In 1985 was de werkloosheid van de autochtonen gezakt naar 12%, maar de werkloosheid van Turken en Marokkanen lag intussen rond de 40% (Wolff en Penninx 1993: 22). Daarbij speelde het verlies aan scholingsarme werkgelegenheid een grote rol, maar ook het feit dat de allochtone bevolking door immigratie snel groeide en daarmee steeds nieuwe groepen kansarme gegadigden naar de arbeidsmarkt stuwde. Ook verdringing van laag opgeleide door hoger opgeleide werknemers wordt als verklaring gegeven. De werkgevers konden zich permitteren kieskeurig te zijn en hun voorkeur richtte zich duidelijk niet op allochtonen (Tesser et al. 1996: 144).

Figuur 9.1 Percentage werklozen, naar geslacht en etnische herkomst, 1988-1995 (voortschrijdend driejaarlijks gemiddelde)



Bron: CBS (EBB)

De werkloosheid in de daaropvolgende periode kan, aan de hand van een enigszins gewijzigde definitie, worden gedocumenteerd met behulp van de Enquête beroepsbevolking (EBB) van het CBS. Hierin zijn niet alleen Turken en Marokkanen, maar ook andere etnische minderheden te onderscheiden (zie figuur 9.1). De werkloosheidscijfers van etnische minderheden zijn over de gehele periode aanmerkelijk hoger dan die van autochtone Nederlanders. Sinds 1988 is er bij de etnische minderheden echter sprake van verbetering, vooral bij de vrouwen. Bij de Turkse en Marokkaanse mannen handhaaft de werkloosheid zich op het oorspronkelijke niveau, dat zesmaal zo hoog ligt als de autochtone werkloosheid. Voorts stijgt de werkloosheid bij de overige mannelijke allochtonen. Deze categorie is naar etnische origine zeer heterogeen. Zij bestaat in toenemende mate uit asielmigranten. Deze nog maar kort in Nederland verblijvende categorie vindt moeilijk toegang tot de arbeidsmarkt. Naarmate de asielmigranten langer in Nederland verblijven, daalt hun werkloosheid wel enigszins, maar dat proces verloopt langzaam (Tesser et al. 1996: 91-92).

Anno 1996 bestaat grofweg een vijfde van de werklozen uit leden van etnische minderheden, terwijl die nog geen 5% van de werkzame beroepsbevolking in Nederland uitmaken. De werkzame allochtone bevolking is intussen wat minder sterk geconcentreerd in ongeschoolde industriële en aanverwante beroepen. De Surinamers en Antillianen verschillen in dit opzicht niet sterk meer van de autochtonen en ook de Turken en Marokkanen bewegen zich in dit opzicht langzaam in die richting (Tesser 1996 et al.: 113). Daaraan draagt ook het feit bij dat het zelfstandig ondernemerschap bij etnische minderheden een snelle groei doormaakt. Tussen 1986 en 1995 steeg het aantal ondernemers uit etnische minderheden van 9.400 naar ruim 22.000. Als aandeel van de totale beroepsbevolking komt het daarmee al in de buurt van het Nederlandse niveau. Etnische ondernemers worden vooral gevonden in de horeca.

Al met al wordt het minderhedenbestaan nog steeds gekleurd door de hoge werkloosheid. Naar men mag aannemen, belemmert deze de etnische minderheden in verschillende opzichten. Hun inkomenspositie ondervindt hiervan uiteraard schade, maar ook hun contact met de Nederlandse samenleving en, meer in het algemeen, hun sociale integratie worden erdoor gehinderd. In het minderhedenbeleid staat werkloosheidsbestrijding dan ook al sinds het begin van de jaren tachtig centraal.

De overheid heeft zich in dit verband in de loop van de tijd van een groot aantal maatregelen bediend die op één uitzondering na niet exclusief deze groepen golden: scholing, plaatsingsbevorderende maatregelen en extra aandacht in de sfeer van de bemiddeling. Bij uitblijvend succes heeft de regering het gezocht in positieve actie, een noodmaatregel die al in de *Minderhedennota 1983* in reserve werd gehouden. De kern van positieve actie is het hanteren van streefcijfers voor de participatie van bepaalde groepen in bedrijven. Daartoe wordt meer of minder hoge druk uitgeoefend op de werkgever om leden van etnische minderheden in zijn bedrijf op te nemen. In haar mildste vorm vergt positieve actie niet meer dan gerichte werving onder de doelgroep en het elimineren van diploma-eisen die de minderheid nodeloos benadelen. In haar verdergaande varianten gaat positieve actie gepaard met discriminatie ten gunste van de minderheden of zelfs met quotering, waarbij streefcijfers dwingend aan de werkgever worden opgelegd. De Nederlandse overheid heeft tot dusver slechts betrekkelijk zachte vormen van positieve actie gekozen. De zogenoemde EMO-plannen, gericht op een evenredige vertegenwoordiging van minderheden in de gelederen van de rijksoverheid zelf, hebben bijgedragen tot het gestelde doel, al zijn de streefcijfers niet voor alle groepen gehaald.

De regering heeft getracht ook het bedrijfsleven tot positieve actie te bewegen. Aanvankelijk resulteerde dit in een akkoord tussen de sociale partners in de Stichting van de Arbeid om tussen 1990 en 1995 60.000 leden van etnische minderheden in het arbeidsproces op te nemen. Daartoe zou onder meer de uitstroom van allochtonen uit de bemiddelingsbestanden van de arbeidsbureaus evenredig moeten worden aan het aantal ingeschrevenen uit deze groepen. Geen van beide streefdoelen is gehaald.

In 1993 werd op initiatief van de oppositie een achter de deur gereedstaande stok te voorschijn gehaald. De Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (WBEAA) werd door de Tweede Kamer aangenomen. Deze wet verplichtte ondernemingen met 35 werknemers of meer te streven naar evenredige arbeidsinschakeling van allochtonen; dat wil zeggen dat het aandeel van deze groepen in het personeelsbestand op termijn evenredig zou moeten worden aan hun aandeel in de regionale beroepsbevolking. Daarvoor was nodig dat bedrijven hun werknemers registreerden naar etnische herkomst en deze cijfers verwerkten in een jaarlijks verslag aan de Kamer van Koophandel. Tevens moesten zij aangeven hoe zij dachten de evenredigheidsdoelstelling te realiseren. De wet stuitte op sterke weerstand bij het bedrijfsleven, dat zich tot op heden slechts voor een klein deel en dan ook nog slechts formeel van de nieuwe verplichtingen heeft gekweten (Tesser et al. 1996: 140 e.v.; BiZa 1998a: 32). De regering tracht de sociale partners sterker te committeren door een aantal wijzigingen in de WBEAA. Met ingang van 1998 ging de WBEAA over in de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden (SAMEN), die in tegenstelling tot de WBEAA geen strafrechtelijke sanctie meer kent en de administratieve lasten van de werkgevers verlicht (TK 1996/1997).

In de achterstand van de etnische minderheden vormt hun hardnekkig hoge werkloosheid het meest spectaculaire verschijnsel. De verklaring van dit verschijnsel heeft in de sociaal-wetenschappelijke wereld tot schoolvorming geleid. Over het feit dat zowel opleidingstekorten in het allochtone arbeidsaanbod als discriminatie door werkgevers een rol spelen zijn de partijen het wel eens. De ene partij legt de nadruk echter meer op de gebreken van de aanbieders, terwijl de andere meer oog heeft voor de aansprakelijkheid van de vragers. Het type onderzoek waaraan beide partijen hun argumenten ontleenen, biedt voldoende technische complicaties om het debat aan de gang te houden (Wolff en Penninx 1993; Van den Berg 1995; Tesser en Veenman 1997).

In de sfeer van de remedies tekent zich eveneens een tegenstelling af. Ook hier zijn beide partijen het erover eens dat een verbetering van het opleidingspeil van allochtonen noodzakelijk is. Bij de maatregelen ter vergroting van de vraag naar arbeid splitsen zich echter de wegen. In een advies van Van der Zwan en Entzinger wordt de nadruk gelegd op autonome ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en voortgaande hoge immigratie, die samen zorgen voor een toenemende *mismatch* tussen vraag en aanbod. Geringe kansen op werk en gemakkelijke toegang tot verhoudingsgewijs hoge uitkeringen fnuiken de arbeidsmotivatie van migranten (en van laag geschoolden in het algemeen). Van der Zwan en Entzinger constateren dat bestaande werkgelegenheidsprogramma's te weinig omvang hebben en te weinig verplichtend zijn en zoeken de oplossing in een apart regime voor nieuwkomers. Deze zouden de eerste drie jaar van hun verblijf verplicht deel moeten nemen aan een inburgeringstraject waarin zij de nodige kwalificaties voor de arbeidsmarkt opdoen. Feitelijke participatie op de arbeidsmarkt is daarin het voornaamste element. Om werkgelegenheid voor de nieuwkomers te scheppen, zouden de arbeidskosten (lonen en premies) voor laag geschoolden zodanig moeten worden verlaagd dat het voor werkgevers

aantrekkelijk wordt om de nieuwkomers te werk te stellen. De rekrutering van laag geschoolden zou kunnen verlopen via een concessiestelsel waarvoor werkgevers zich kunnen aanmelden. In de door gettovorming bedreigde stadswijken zou dit stelsel met voorrang worden toegepast. Gemeenten zouden daartoe extra faciliteiten krijgen; arbeidsbemiddeling en bijstandskantoren zouden daar een geforceerde integratie ondergaan, zodat mazen in het net gesloten zouden worden (Van der Zwan en Entzinger 1994). Van der Zwan en Entzinger mikken dus op extra werkgelegenheid door werkgevers te lokken en potentiële werknemers te dwingen.

Een vrijwel gelijktijdig advies van de tijdelijke Wetenschappelijke commissie minderhedenbeleid (TWCM) distantieert zich van deze als eenzijdig beschouwde benadering. Niet alleen moet de *mismatch* op de arbeidsmarkt worden verholpen, maar ook dient de voorkeur van werkgevers voor autochtonen te worden bestreden. De overheid moet ervoor zorgen dat de WBEAA naar behoren wordt uitgevoerd en daaraan flankerend beleid verbinden. Als sanctiemiddel wordt *contract compliance* genoemd (TWCM 1995: 24-30).

Het TWCM-advies lijkt met zijn brede spectrum aan maatregelen veel beter dan het advies van Van der Zwan en Entzinger aan te sluiten bij de resultaten van empirisch onderzoek. Uit onderzoek blijkt immers bij herhaling dat de slechte arbeidsmarktpositie van allochtonen niet alleen berust op hun tekort schietende kwalificaties, maar ook op discriminatie van werkgeverskant. Van der Zwan en Entzinger hebben inderdaad geen oog voor de rol van de werkgevers als selecteur van personeel. Zij verzuimen zelfs de mogelijkheid van positieve actie ten gunste van de arbeidsparticipatie van minderheden te vermelden, terwijl de discussie over de WBEAA al die tijd in volle gang is. Het feit dat zij een dergelijke oplossing kennelijk niet verkiezen, betekent echter niet dat zij wetenschappelijk onder de maat blijven. Ook als de verklaring van de arbeidsmarktpositie verschillende factoren omvat, behoeft een effectieve oplossing niet bij die verschillende factoren aan te grijpen.

De deelnemers aan deze discussie zijn begrijpelijkerwijze gefixeerd door de hoge werkloosheid onder minderheden. Misschien zien zij daarbij over het hoofd dat grote aantallen leden van minderheden wel degelijk aan arbeid komen of wellicht was dat feit in 1994 nog niet naar behoren gesignaleerd. Tussen 1988 en 1996 werd de werkzame allochtone beroepsbevolking ruim anderhalf maal zo groot en van de 678.000 personen waarmee de totale werkzame beroepsbevolking in die periode groeide, behoorde 24% tot één van de etnische minderheden (CBS: EBB's). Vooralsnog lijken hoogconjunctuur en de schepping van banen in de quataire sector de minderheden meer soelaas te bieden dan de op het bedrijfsleven gerichte positieve-actieplannen (Tesser en Veenman 1997). Van der Zwan en Entzinger lijken derhalve met hun voorstellen dichter bij de realiteit te staan dan de TWCM.

9.4.3 Onderwijs Uit tabel 9.4 bleek al dat de immigranten in sociaal-economisch opzicht laag geklasseerd waren, hetgeen vooral voor de Turken en Marokkanen gold. Dit feit weerspiegelde zich ook in het door de migranten genoten onderwijs dat, voorzover indeelbaar in het Nederlandse systeem, bij de Turken en Marokkanen meestal het lager-onderwijsniveau niet te boven ging. Dat een dergelijke achterstand slechts langzaam verandert, kon worden verwacht. Nog in 1994 had van de niet meer schoolgaande Turken 70% ten hoogste het basisoniveau bereikt; voor de Marokkanen was dit 82% en voor de Surinamers 39%. Zie verder tabel 9.5.

Tabel 9.5

Tabel 9.5 Gerealiseerd opleidingsniveau, naar herkomstgroepering, niet-schoolgaanden van 12 jaar en ouder, 1988 en 1994 (in procenten)

		ten hoogste bao	lbo/mavo	mbo/havo/vwo	hbo/wo	(n = 100%)
Turken	1988	78	15	6	1	(1.826)
	1994	70	19	9	2	(1.409)
Marokkanen	1988	89	7	2	1	(1.439)
	1994	82	11	5	2	(1.339)
Surinamers	1988	37	40	16	7	(1.079)
	1994	39	34	18	9	(1.084)
Antillianen/Arubanen	1988	32	42	17	10	(638)
	1994	27	35	18	20	(633)
autochtonen	1988	22	33	25	20	(1.321)
	1994	23	31	19	27	(1.477)

Bron: Tesser et al. (1996: 156)

Door het aantreden van nieuwe generaties die hun opleiding in Nederland hebben genoten, zal het opleidingsniveau van de minderheden geleidelijk aan stijgen. Nieuwe vestigingen uit het buitenland hebben dit proces vele jaren vertraagd, maar thans blijken ook nieuwe immigranten een betere opleiding achter de rug te hebben. Opleidingsachterstanden laten zich desalniettemin niet zomaar afschudden; zij hebben de neiging zich voort te planten in de volgende generatie. Dat heeft te maken met een gebrek aan cognitieve stimulering waarmee kinderen uit allochtone achterstandsmilieus van huis uit mee geconfronteerd worden en met het feit dat de thuis gesproken taal vaak geen Nederlands is. Reeds in de jaren zeventig werd gesignaleerd dat de kinderen van de buitenlandse werknemers op school achterbleven. Vanaf het begin van de jaren tachtig is de achterstand van allochtone leerlingen min of meer systematisch gedocumenteerd. Bij herhaling bleek dat de allochtone leerlingen het basisonderwijs veel later voltooiden dan de autochtone kinderen, dat zij lagere CITO-toetsresultaten boekten en zwaar waren oververtegenwoordigd in de lagere vormen van het voortgezet onderwijs. Dit alles gold in het bijzonder voor Turken en Marokkanen, maar ook de Surinamers, Antillianen en Molukkers haalden niet het autochtone niveau. Verder werd een overmatig schoolverzuim geconstateerd, vooral bij Turkse en Marokkaanse meisjes (Van Praag 1984: 56-59).

Van meer belang is wellicht de actuele onderwijsparticipatie van de allochtone jeugd. De scholen hebben in de loop der jaren te maken gekregen met steeds grotere aantallen allochtone leerlingen. In 1975 bezochten naar schatting nog slechts 30.000 leerlingen uit etnische minderheden het kleuter- en lager onderwijs, waarmee zij nog geen 1,5% van de totale leerlingenpopulatie uitmaakten. Bijna de helft van deze leerlingen was afkomstig uit de mediterrane landen. Het aantal allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs was op dat moment waarschijnlijk niet meer dan 7.000. Zoals uit tabel 9.6 blijkt, maakten in het schooljaar 1996/'97 allochtone leerlingen reeds 13,5% uit van de totale basisschoolpopulatie. Daarbinnen behoorde 12,2% tot de subgroep met laag opgeleide ouders, die doelgroep was van het onderwijsvoorrangsbeleid. Dat betekent dat de allochtone doelgroepleerlingen een derde van alle doelgroepleerlingen uitmaakten. In het schooljaar 1985/'86 was dat nog slechts ongeveer

17%. De verklaring voor de toename is niet alleen gelegen in de groei van de allochtone bevolking, maar ook in het afnemende aantal autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders.

Tabel 9.6 Leerlingen in het basisonderwijs, naar doelgroep, 1985-1997 (in procenten)

	1985/86	1992/93	1996/97
allochtonen	8,6	11,7	13,5
wv. doelgroep	8,4	11,4	12,2
autochtone doelgroep	39,8	33,1	24,4
overige ^a	51,6	55,2	62,1
totaal	100	100	100

^a Met inbegrip van woonwagen- en schipperskinderen.

Bron: TK (1997/1998); CBS (1997)

Van de ruim 200.000 allochtone leerlingen die in het schooljaar 1996/97 de Nederlandse scholen voor basisonderwijs bezoeken, is 45% van Turkse of Marokkaanse, en 24% van Surinaamse of Antilliaanse herkomst. Op 6% van de Nederlandse basisscholen is meer dan de helft van de leerlingen allochtoon. In de vier grote steden geldt dat echter voor bijna de helft van de scholen; 41% van de scholen heeft daar zelfs meer dan 60% allochtone leerlingen (CBS 1997: 78). De zogenaamde concentratieschool of 'zwarte school' is dus in de grote steden allermindst zeldzaam. In de gemeenten met minder dan 100.000 inwoners komt dit fenomeen echter weinig voor.

Tabel 9.7 Huidige opleiding, naar herkomstgroepering, 15-24-jarige schoolgaanden, 1988-1994 (in procenten)

		vbo	mavo	havo/vwo	mbo	hbo/wo	totaal (100%)
Turken	1988	45	27	10	11	6	166
	1991	33	24	15	20	8	218
	1994	29	27	14	21	9	206
Marokkanen	1988	53	31	9	5	2	209
	1991	35	23	15	19	4	242
	1994	33	22	13	27	4	273
Surinamers	1988	25	26	18	21	10	185
	1991	22	23	16	26	12	230
	1994	17	13	18	31	19	195
Antillianen/Arubanen	1988	17	8	11	29	35	111
	1991	22	14	17	29	17	155
	1994	17	7	7	27	42	155
autochtonen	1988	12	9	23	15	40	107
	1991	13	9	22	22	34	145
	1994	9	8	19	14	50	212

Bron: ISEO (SPVA'94)

De achterstand van allochtone leerlingen in het onderwijs is met het verstrijken

van de jaren in een aantal opzichten verminderd. De uitstroom uit het basisonderwijs vindt op lagere leeftijd plaats dan vroeger en de deelname aan het voortgezet onderwijs is minder eenzijdig op het lager beroepsonderwijs (tegenwoordig vbo) gericht. Havo/vwo en mbo worden in toenemende mate gekozen, zoals tabel 9.7 laat zien.

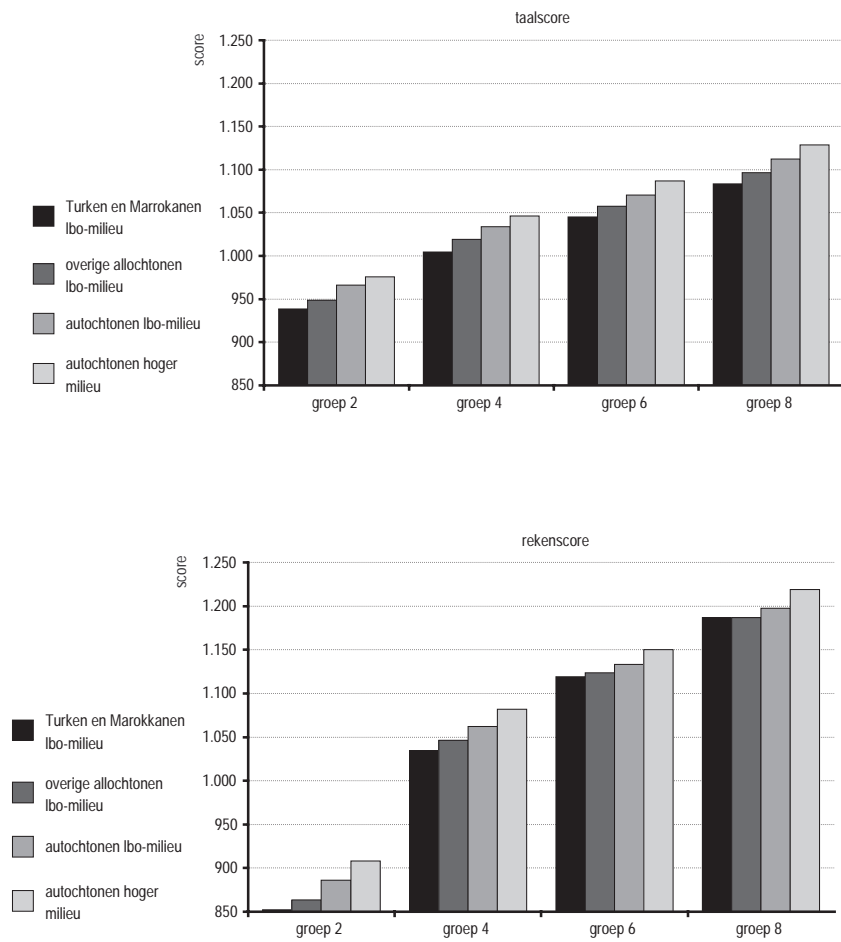
In andere opzichten toont de achterstand zich echter hardnekkig. Tabel 9.7 geeft bijvoorbeeld geen informatie over de opleidingskeuze binnen de schoolsoorten. De leerlingen uit etnische minderheden volgen voor een veel groter deel dan de autochtonen de individuele varianten binnen het beroepsonderwijs en het algemeen vormend onderwijs (ivbo en iao). Binnen het mbo kiezen zij vaker de minder eisende korte variant (Tesser et al. 1996: 170 en 197). Tabel 9.7 geeft ook geen inzicht in de prestaties die de verschillende groepen binnen de onderscheiden opleidingen leveren. Leerlingen uit etnische minderheden blijven in dit opzicht duidelijk achter bij allochtonen. Zij doubleren vaker, zij boeken lagere cijfers en zij verlaten het onderwijs vaker zonder diploma, welk laatste feit negatieve gevolgen heeft voor hun kansen op de arbeidsmarkt. Hun positie onderscheidt zich in het algemeen ongunstig, ook als zij vergeleken wordt met die van autochtone leerlingen uit een in sociaal-economisch opzicht vergelijkbaar milieu. Dit feit geeft al aan dat de achterstand van allochtonen in het onderwijs niet uitsluitend het gevolg is van hun lage maatschappelijke positie. Anderstaligheid en cultuurgebonden opvoedingspatronen zijn mede verantwoordelijk (Leseman et al. 1995: 202). De cognitieve achterstand waarmee de allochtone leerlingen hun entree in het onderwijs maken, wordt tijdens de schoolloopbaan alleen maar bevestigd (Tesser et al. 1996: 191). Figuur 9.2 biedt daarvan een illustratie aan de hand van recent en grootschalig materiaal. De figuur is gebaseerd op een onderzoek van het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) onder leerlingen in de groepen 2, 4, 6 en 8 van het basisonderwijs. De waarnemingen werden gedaan in het schooljaar 1996/97.

Uiteraard ontwikkelen alle groepen bij hun gang door het basisonderwijs hun taalkundige en rekenkundige vaardigheden. De vaardigheden van de Turkse en Marokkaanse kinderen van laag opgeleide ouders blijven echter consequent achter bij die van de overige groepen, ook bij die van autochtone kinderen met laag opgeleide ouders. Alleen in groep 8 zijn de Turkse en Marokkaanse kinderen in rekenen op hetzelfde niveau aangeland als de autochtone kinderen van laag opgeleide ouders. Het valt op dat de taalscores van Turkse en Marokkaanse leerlingen in groep 8 zelfs achterblijven bij die van autochtone leerlingen met hoog opgeleide ouders uit groep 6.

De onderwijsachterstand van allochtone leerlingen is reeds lang onderwerp van beleid. Sinds 1974 konden scholen in verband met de aanwezigheid van allochtone leerlingen aanspraak maken op extra leerkrachten. Een soortgelijke voorziening bestond overigens voor autochtone kinderen van laag opgeleide ouders. In het Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs (O&W 1981) werden diverse reeds bestaande faciliteiten voor allochtone leerlingen ondergebracht in een algemene regeling voor het lager onderwijs, waarin ook het stimuleringsbeleid voor de autochtone achterblijvers zou worden opgenomen. Dat geschiedde de facto in het sinds 1985 ingevoerde onderwijsvoorrangsbeleid (ovb) (Tesser et al. 1996: 219 e.v.). De personeelsformatie van scholen werd daarbij volgens een bepaalde sleutel afhankelijk van de aanwezigheid van verschillende categorieën leerlingen die elk telden met een eigen gewicht.

Figuur 9.2

Taal- en rekenscores, naar jaargroep en etnisch-sociale herkomst van de leerling, 1997



Bron: Driessen et al. (1997: 32-33)

Bij allochtone leerlingen met laag opgeleide ouders bedroeg dit gewicht 1,9, bij overeenkomstige autochtone leerlingen 1,25 en bij de overige leerlingen 1 (behoudens enkele kleine uitzonderingscategorieën). Terwijl slechts een minderheid van de autochtone leerlingen uit een achterstandsmilieu kwam en daarmee deel uitmaakte van de doelgroep, gold dit voor de allochtone leerlingen bijna integraal (zie nogmaals tabel 9.6). Het beleid bediende zich niet alleen van de reeds genoemde landelijke formatieregeling, maar daarnaast ook van faciliteiten die gericht waren op gebieden waarin de achterstandsproblematiek zich concentreerde. Scholen en welzijnsinstellingen zouden daar de handen ineenslaan om allerlei stimuleringsprojecten van de grond te brengen. Ook het Onderwijs in eigen taal en cultuur (Oetc) kreeg een rol toegedicht in de achterstandsbestrijding. Daarop wordt in een volgende paragraaf teruggekomen. Inmiddels is het onderwijsvoorrangsbeleid vervangen door een gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid dat, zoals de naam aangeeft, op een meer gedecentraliseerd niveau wordt gevoerd, maar inhoudelijk waarschijnlijk weinig van zijn voorgangers zal gaan afwijken.

Met het Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs van 1981, de *Minderhedennota 1983* en het onderwijsvoorrangsbeleid (ovb) vanaf 1985 heeft het beleid een meer systematisch karakter gekregen. Het onderwijs werd de voornaamste schakel in een keten van interventies ten gunste van de evenredigheidsdoelstelling, waarbij de minderheden uiteindelijk op eenzelfde maatschappelijk niveau zouden moeten aanlanden als de autochtonen. De effectiviteit van dit beleid is herhaaldelijk in twijfel getrokken en een groot-scheepse evaluatie van de maatregelen pakte negatief uit (Mulder 1996). De extra faciliteiten waarvan de scholen konden profiteren konden naar believen worden ingezet en werden dan ook nauwelijks gericht op de bestrijding van allochtone achterstandsproblemen. De samenwerking tussen scholen en welzijnsinstellingen in de onderwijsvoorrangsgebieden stuitte op procedurele en organisatorische obstakels en was in het algemeen te vrijblijvend. Het beleid was gepreoccupeerd met zijn eigen vorm en gaf te weinig richting aan de inhoud van de achterstandsbestrijding (SCP 1986: 473-474). De Commissie allochtone leerlingen in het basisonderwijs, die in 1991 werd ingesteld om voorstellen te doen voor verbetering van de effectiviteit van het onderwijsvoorrangsbeleid, (de commissie-Van Kemenade), meende dat de achterstand van allochtone leerlingen ten onrechte werd verbonden met hun culturele herkomst en wilde het onderwijsvoorrangsbeleid dan ook reduceren tot een, niet naar etnische herkomst gedifferentieerd, dus algemeen, achterstandsbeleid. Daarentegen hechte zij grote waarde aan het juist specifiek voor allochtonen bestemde onderwijs in eigen taal en cultuur (Oetc) dat zij wilde uitbouwen tot Onderwijs in allochtone levende talen (Oalt). Deze talen zouden deel moeten uitmaken van het officiële onderwijsaanbod en de studie daarvan zou ook voor autochtone leerlingen moeten openstaan. Het onderwijs dat diende om de Nederlandstaalkennis bij allochtonen te bevorderen (NT2) zou zich slechts op *nieuwe* immigranten moeten richten (Ceders in de tuin 1992). De commissie pleitte tevens voor een veel verdergaande decentralisatie van alle beleidsonderdelen. Deze heeft, zoals vermeld, inmiddels haar beslag gekregen. Dat de inhoud van de achterstandsbestrijding door deze verlegging van verantwoordelijkheid veel zal veranderen, valt moeilijk in te zien.

9.4.4 Huisvesting Aanvankelijk droeg de huisvesting van de verschillende etnische minderheden sterk het stempel van hun vestigingsgeschiedenis, die in paragraaf 9.2 reeds werd besproken. De buitenlandse werknemers die zonder hun gezinnen waren gekomen, vonden in het algemeen onderdak in woonoorden, pensions of

huurkamers. In 1968 woonde drie kwart van de buitenlandse arbeiders nog in dit type onderkomen (Van Praag 1981). De behuizing was vaak slecht. Met de gezinshereniging werden de huisvestingsproblemen van de buitenlanders pas echt nijpend. Door hun grote gezinnen en hun geringe inkomens oefenden zij een vraag uit waarin het woningaanbod niet goed voorzag. De destijds gebezigde gemeentelijke woningtoewijzingsystemen werkten verder te hunnen nadele, zo ook het feit dat de woningcorporaties weinig bereid waren hun bezit voor deze groep open te stellen. Daarmee waren de buitenlanders aangewezen op de goedkope particuliere en gemeentelijke huurwoningenmarkt in de steden, die daar het meest verkrotte deel van de woningvoorraad vertegenwoordigde. Een aanzienlijk aantal buitenlandse werknemers ging ertoe over een woning te kopen. De kwaliteit daarvan was eveneens laag en met de stijging van de rente in het begin van de jaren tachtig geraakten vele, inmiddels ook werkloos geworden, Turkse en Marokkaanse woningeigenaars insolvabel en moesten zij met gemeentelijke hulp van hun eigendom worden bevrijd. De situatie verbeterde toen in de jaren tachtig woningcorporaties, al of niet onder druk van de gemeentelijke overheid, de huisvesting van de buitenlanders ter hand namen. Ook de stadsvernieuwing droeg tot een verbetering bij: de buitenlandse werknemers waren sterk geconcentreerd in de oude wijken van de grote steden en juist daar werden op grote schaal woningen vervangen of gerenoveerd. Als de buitenlandse werknemers daar al niet direct van profiteerden, plukten zij er toch indirect de vruchten van, aangezien de gemeente hun vervangende woonruimte aanbod in minder verkrotte wijken. De verbetering van de woonsituatie ging wel gepaard met een verhoging van de woonlasten en een toenemend gebruik van individuele huursubsidie.

Surinamers en Antillianen migreerden, zoals al opgemerkt, voor een veel groter deel gezinsgewijs naar Nederland. Evenals de mediterrane groepen kwamen de Surinamers en Antillianen grotendeels terecht in oude wijken, maar daarnaast richtten zij zich ook op enkele nieuwbouwwijken uit de jaren zeventig die bij de autochtone bevolking niet populair waren. Vooral één van deze wijken, de Bijlmermeer in Amsterdam, ontving een aanzienlijk deel van de stroom. Weliswaar waren de huren in dit soort wijken betrekkelijk hoog, maar de Surinamers en Antillianen droegen de hoge woonlasten vaak samen met inwonende familieleden en zij maakten, meer dan Turken en Marokkanen, van de aanvang af gebruik van individuele huursubsidie. In het algemeen lagen hun woonambities op een hoger niveau. Er was nog een andere factor die de huisvestingssituatie van deze groepen positief beïnvloedde. Ten tijde van de massale immigratie uit Suriname werd een deel van de nieuw gebouwde woningwetwoningen gereserveerd voor wat toen nog 'rijksgenoten' heette. Deze regeling was echter niet van toepassing op de vier grootste steden, omdat men daar juist de concentratie van Surinaamse en Antilliaanse migranten wilde verminderen (Reubsaet en Kropman 1982).

Een soortgelijke voorziening geldt thans voor de asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben. De verantwoordelijkheid voor hun huisvesting berust bij de gemeenten, die naar gelang het niveau van de toestroom een bepaald percentage van hun woningvoorraad dienen te reserveren. Voorafgaande daaraan verblijven de meeste asielzoekers in asielcentra, die bij elke nieuwe toestromingsgolf overbevolkt dreigen te raken.

Tabel 9.8 Huisvesting naar etnische herkomst, 1982-1994 (kerncijfers)

	1982	1990	1994
gemiddeld aantal personen per woning			
Turken en Marokkanen	4,6	4,1	3,7
Surinamers en Antillianen	3,5	2,9	2,4
overige bevolking	2,9	2,6	2,3
gemiddeld aantal personen per kamer			
Turken en Marokkanen	1,4	1,2	1,1
Surinamers en Antillianen	1,1	0,9	0,8
overige bevolking	0,8	0,8	0,7
percentage woningen van voor 1945			
Turken en Marokkanen	a	45	24
Surinamers en Antillianen	a	28	22
overige bevolking	28	28	25
percentage woningen van 1945-1959			
Turken en Marokkanen	a	19	22
Surinamers en Antillianen	a	9	10
overige bevolking	14	14	13
percentage woningen met woonkamer van minder dan 20m ²			
Turken en Marokkanen	33 ^b	23	19
Surinamers en Antillianen	19 ^b	14	15
overige bevolking	13 ^b	11	9
kwaliteit van de woning in punten (indexcijfers: overige bevolking = 100)			
Turken en Marokkanen	70	71	74
Surinamers en Antillianen	82	80	83
idem, gecorrigeerd voor gemeentegrootte ^c			
Turken en Marokkanen	72	83	85
Surinamers en Antillianen	82	95	97
percentage eigen woningen			
Turken en Marokkanen	20	7	6
Surinamers en Antillianen	20	16	17
overige bevolking	42	45	47
percentage particuliere huurwoningen			
Turken en Marokkanen	26	12	11
Surinamers en Antillianen	18	16	15
overige bevolking	17	14	14
percentage sociale huurwoningen			
Turken en Marokkanen	50	79	83
Surinamers en Antillianen	59	67	68
overige bevolking	39	40	38
gemiddelde kale huur in guldens			
Turken en Marokkanen	240	365	477
Surinamers en Antillianen	328	424	519
overige bevolking	318	447	544
percentage van de huursom gedekt door huursubsidie			
Turken en Marokkanen	2	13	12
Surinamers en Antillianen	12	18	12
overige bevolking	5	8	9

^a Niet ingevuld: te veel cases met bouwjaar onbekend.

^b 1986.

^c Correctie voor oververtegenwoordiging van minderheden in de vier grote steden.

De woonsituatie van Turken, Marokkanen, Zuid-Europeanen, Surinamers en Antillianen valt sinds het begin van de jaren tachtig redelijk te documenteren aan

de hand van de periodieke Woningbehoefteonderzoeken van het CBS. Het SCP heeft daarover herhaaldelijk uitvoerig gerapporteerd. Tabel 9.8 is een compilatie van meer gedetailleerde tabellen uit deze rapportages (Van Praag 1989; Tesser et al. 1996).

Tabel 9.8 biedt een illustratie van verschillende onderling samenhangende ontwikkelingen die hiervoor al werden aangeduid. De woonsituatie van de minderheden is sinds 1981 duidelijk verbeterd, maar blijft achter bij die van de overige bevolking. Dat geldt vooral voor de Turken en Marokkanen. De in tabel 9.8 genoteerde kwaliteitsscores in punten vormen in dit opzicht een centrale indicator. De scores, waarin verschillende aspecten van de woonsituatie zijn opgenomen, zijn afgeleid van het woningwaarderingssysteem dat jarenlang een rol vervulde in het huurbeleid. Tabel 9.8 laat ook zien dat een deel van de achterstand bij de minderheden berust op hun oververtegenwoordiging in de vier grote steden, die nu eenmaal een mindere kwaliteit huisvesting bieden dan de rest van het land. Bij statistische correctie voor deze oververtegenwoordiging verdwijnt een deel van de achterstand en komen de Surinamers en Antillianen dicht in de buurt van de overige bevolking.

De verbetering van de woonkwaliteit ging samen met, of kwam voort uit, een transformatie van eigendomsverhoudingen. Er vond bij de minderheden een grote doorstroming plaats van particuliere huurwoningen naar sociale huurwoningen en van vooroorlogse naar naoorlogse woningen. Opvallend zijn die laatste verschijnselen vooral bij Turken en Marokkanen. Deels is de stadsvernieuwing daarvoor verantwoordelijk. De doorstroming richtte zich vooral op de woningen uit de jaren 1945-1959, die momenteel voor een groot deel de onderkant van de stedelijke woningvoorraad uitmaken. De woonlasten van Surinamers en Antillianen lagen altijd al in de buurt van het Nederlandse niveau; de Turken en Marokkanen maken in dit opzicht een inhaalproces door. Per implicatie is ook het gebruik van individuele huursubsidie bij deze groepen gestegen. Evenals bij de Surinamers en Antillianen valt ruim een derde binnen de regeling, terwijl dat bij de overige bevolking 23% is (niet in tabel 9.8 vermeld). Wellicht het meest opvallende verschil tussen allochtone en autochtone bewoners is gelegen in de prevalentie van het eigen-woningbezit. Deels hangt dit verschil wederom samen met de concentratie van allochtonen in de grote steden, waar het eigenwoningbezit minder voorkomt dan in overig Nederland. Voor een ander deel zijn de lage inkomenspositie en de traumatisch verlopen kennismaking met het eigen-woningbezit aan het begin van de jaren tachtig hiervoor verantwoordelijk.

Een nog niet genoemde verbetering van de allochtone woonsituatie ligt in de dalende woning- en kamerbezetting bij deze groepen. Deze weerspiegelen vooral het kleiner wordende allochtone gezin en de afname van inwoningsrelaties.

9.4.5 Ruimtelijke segregatie De huidige spreiding van minderheden over Nederland is deels te begrijpen uit de ligging van de toenmalige industriële centra waartoe, naast de Twentse en Brabantse industriegebieden, ook en vooral de vier grote steden behoorden. De werknemers uit het mediterrane gebied werden immers gerekruteerd als industriearbeider. Deels spelen ook migratietradities een rol. Surinamers en Antillianen toonden altijd al voorkeur voor de grote steden. Daarnaast is er het historische toeval, zoals de samenloop van de grote Surinaamse immigratie met de totstandkoming van de Bijlmermeer. Eenmaal bestaande concentraties van minderheden traden vervolgens op als aantrekkingskernen voor nieuwe migranten, waardoor het spreidingspatroon werd bevestigd. In 1977 was naar schatting meer dan de helft van de Surinamers en Antillianen en bijna 40% van de mediterrane migranten in de vier grote steden gevestigd, terwijl daar slechts

15% van de totale Nederlandse bevolking woonde (Van Praag 1981: 26). In 1997 zijn deze verhoudingen nog steeds van toepassing (zie § 9.3). Zoals eveneens reeds in paragraaf 9.3 vermeld, bedraagt in 1997 het aandeel van de etnische minderheden in de bevolking landelijk ruim 9%, terwijl in de drie grootste steden het percentage inmiddels rond de 30 ligt.

Tabel 9.9

Het aandeel van de minderheden in de vier grote steden en in Nederland, 1975-1997 (in procenten)

	1975	1980	1986	1992	1997
Amsterdam	6	11	16	27	32
Rotterdam	6	10	14	25	31
Den Haag	5	9	14	22	27
Utrecht	5	8	9	17	21
Nederland	2	3	4	7	9

Bron: Van Praag (1997); CBS-uitdraai ten behoeve van SCP

Binnen de steden tekenen zich weer concentraties van etnische minderheden af in bepaalde wijken. In de vier grote steden is het normaal dat een wijk voor een derde of meer uit leden van etnische minderheden bestaat. Wijken met een allochtone meerderheid zijn geen zeldzaamheid meer. Dergelijke aandelen komen overigens alleen tot stand door optelling van alle etnische minderheidsgroepen. Vrijwel nooit worden stadswijken door een enkele groep gedomineerd en getto's in deze zin (vgl. de zwarte getto's in de Amerikaanse steden) komen in Nederland dan ook niet voor.

In middelgrote steden zijn er nog weinig wijken waar het minderhedenpercentage boven de 30 komt.

De binnenstedelijke concentratie van immigranten is grotendeels te verklaren uit hun vestigingsgeschiedenis en hun inkomen. Aanvankelijke discriminatie bij de toewijzing van huurwoningen en de geringe bereidheid tot het dragen van hoge woonlasten bij Turken en Marokkanen vormen verdere verklaringen. Het zijn dezelfde factoren die eerder aan de orde kwamen bij de verklaring van de lage woonkwaliteit.

Concentratie van immigranten in bepaalde wijken heeft voordelen: de immigranten kunnen gemakkelijker hun eigen voorzieningen scheppen en de reeds langer gevestigden kunnen de nieuwelingen opvangen en wegwijs maken. Concentratie heeft echter ook nadelen: als meerderheid en minderheid ruimtelijk gesegregeerd zijn, kan dat leiden tot sociale segregatie en daarvan ondervinden dan juist de minderheden, wier startpositie met zich meebrengt dat zij juist de meest gedepriveerde wijken bevolken, de schade. Een blijvende concentratie binnen deze wijken zou een belemmering kunnen zijn voor een voldoende participatie in de bredere samenleving en zou de achterstandspositie kunnen bestendigen. Het bezoeken van 'zwarte scholen' bijvoorbeeld lijkt geen gunstig effect te hebben op de leerprestaties van allochtonen (Tesser et al. 1995: 459 e.v.). De concentratie van groepen met een zeer hoog werkloosheidsniveau in bepaalde wijken kan leiden tot een armoedecultuur die de kansen van de bevolking in die wijken verder vermindert en de aantrekkingskracht van een criminele loopbaan vergroot.

Een probleem bij toenemende concentratie kan ook de reactie van de oorspron-

kelijke wijkbevolking zijn. Als een wijk in een jaar of tien compleet van karakter verandert, is niet iedereen daar even gelukkig mee. De sociale cohesie, juist in deze wijken aan erosie onderhevig, wordt nog eens extra aangetast door de etnische versnippering. Er treden spanningen tussen bevolkingsgroepen op en het eindigt er vaak mee dat bevolkingsgroepen elkaar vermijden om niet in conflict te geraken.

De vrees voor segregatie van minderheidsgroepen heeft in Nederland al een geschiedenis. Om deze segregatie te voorkomen of te bestrijden, hebben verscheidene gemeenten in Nederland het idee van spreiding gehuldigd. Het ging er daarbij meestal om de woningtoewijzing zo te sturen dat de groei van de minderheidsbevolking in de concentratiewijken werd afgeremd en die in de overige wijken werd bevorderd. De voornaamste protagonist daarvan was ooit de gemeente Rotterdam, die in 1972 al de toewijzing van woningen aan immigranten afhankelijk wilde maken van de etnische samenstelling van de reeds aanwezige wijkbevolking. Dit besluit werd door het rijk nietig verklaard. In 1979 legde Rotterdam nogmaals de grondslag voor een spreidingsbeleid dat zou moeten leiden tot een meer proportionele verdeling van immigranten over de wijken. Tot een uitvoering van de plannen kwam het wederom niet. Onder druk van welzijnsorganisaties en belangenbehartigers uit de kring van de minderheden werd van het spreidingsbeleid afgezien (Sloot 1986).

Niet bij machte, maar ook niet meer bereid om te interveniëren, heeft de overheid de ontwikkelingen op hun beloop gelaten. De aanvankelijke negentiende-eeuwse concentratiewijken zijn blijven bestaan en de concentratie heeft zich daar door de snelle allochtone bevolkingsgroei nog aanmerkelijk geïntensiveerd. De concentratie heeft zich daarnaast uitgebreid tot een veel groter deel van de stad en omvat nu ook tal van naoorlogse wijken. De overheid is opnieuw verontrust. Deze verontrusting geldt echter niet langer de concentratie van etnische minderheidsgroepen als zodanig. Ook al zou de overheid deze een probleem vinden, dan had zij geen remedie: als etnische minderheden inmiddels bijna een derde van de stadsbevolking vormen en op weg zijn de meerderheid te gaan uitmaken, is spreiding niet meer aan de orde. De verontrusting is thans ook meer gericht op de bestaansomstandigheden in de concentratiewijken en op de perspectieven van de grootstedelijke samenleving als geheel, dan op het concentratieverschijnsel.

9.4.6 Sociale positie algemeen

Het zal inmiddels duidelijk zijn geworden dat de etnische minderheden in de Nederlandse samenleving een lage sociaal-economische positie innemen. Eén van de voornaamste indicatoren daarvoor, te weten het inkomensniveau van de minderheden, werd nog niet eens vermeld. Met behulp van het Woningbehoeftenonderzoek 1994/'95 kan worden berekend dat het gemiddelde nettohuishoudensinkomen bij de Marokkanen bijna 30% en bij de overige groepen ongeveer 20% lager ligt dan bij de autochtonen. Het aandeel van huishoudens met lage inkomens (onder de 2.500 gulden netto) ligt bij autochtone huishoudens op ongeveer een derde en bij de etnische minderheden op ongeveer de helft. Daarbij werkt het bijna ontbreken van bejaarde huishoudens nog in het voordeel van de minderheden. Het hoge aandeel lage inkomens berust niet slechts op hoge werkloosheidspercentages, maar ook op andere vormen van uitkeringsafhankelijkheid gerelateerd aan arbeidsongeschiktheid (vooral bij oudere Turken en Marokkanen) en het eenoudergezin (vooral bij Surinamers en Antillianen). De concentratie van de minderheden in de onderste klasse van de verschillende maatschappelijke verdelingen is onmiskenbaar en heeft de vraag opgeroepen of de door de regering gevreesde minderheidsvorming zich heeft voltrokken. Het is

ook de vraag die Roelandt zich stelt in zijn studie naar etnische stratificatie en onderklassevorming in Nederland. Zijn nogal behoedzame antwoord luidt dat leden van etnische minderheden zwaar zijn oververtegenwoordigd in de risicocategorieën die behoren tot de potentiële onderklasse. Daarmee doelt hij op het feit dat de allochtonen in Nederland een uiterst zwakke arbeidsmarktpositie hebben; zij zijn naar verhouding zeer vaak langdurig werkloos, arbeidsongeschikt of anderszins uitkeringsafhankelijk. In die zin behoorde in 1991 tussen de 35% en 45% van de vier belangrijkste minderheidsgroepen tot de potentiële onderklasse (Roelandt 1994: 177-192). Indien zij al werk hebben, is dit overwegend werk op een laag tot zeer laag functieniveau. De sociale gelaagdheid van deze groepen heeft de vorm van een piramide met een grote groep laaggeklasseerden aan de basis, terwijl de autochtone stratificatie eerder het beeld van een omgekeerde piramide oplevert. Dat beeld geeft overigens aan dat de leden van minderheden in de hogere strata niet ontbreken. Vooral Surinamers en Antillianen en, volgens resultaten van andere onderzoeken, ook Molukkers en zeker Zuid-Europeanen, zijn daar beter vertegenwoordigd dan Turken en Marokkanen (Vermeulen en Penninx 1994). Verder vormen leden van etnische minderheden bij lange na niet de meerderheid van de maatschappelijke onderklasse volgens welke definitie dan ook. In die zin is Nederland geen of nog geen etnisch gelaagde samenleving.

Wel is de huidige situatie ver verwijderd van het ideale beeld zoals dat in de *Minderhedennota 1983* is verrat: een evenredige verdeling van de minderheden over de maatschappelijke posities. Dat dit tot op heden niet gelukt is, laat zich echter alleszins begrijpen. Het opleidingsniveau van veruit de meeste immigranten lag bij vestiging in Nederland aanzienlijk onder het Nederlandse gemiddelde, welk laatste bovendien ook nog een snelle stijging doormaakte. Deze opleidingsachterstand, die geaccentueerd werd door de taalbarrière en door cultuurverschillen, liet zich niet in anderhalve generatie wegwerken. De economische herstructurering en de crisis in de jaren tachtig betekenden een zware terugval voor de minderheden. De bijdrage die het Nederlandse onderwijsstelsel en de arbeidsmarkt wel degelijk aan de absorptie van de minderheden leverden, werden ten slotte gedeeltelijk aan het oog onttrokken door steeds nieuwe generaties van vestigers met wier integratie nog een begin moest worden gemaakt. De herhaaldelijk terugkerende constatering dat het minderhedenbeleid mislukt is, doet voorbarig aan en getuigt in zijn impliciete ambitie eigenlijk van zelfoverschatting bij de beleidsvoerders.

Hoewel het nog steeds rijkelijk vroeg is om van minderheden te spreken in de zin van een voldongen feit, is minderheidsvorming als proces zeker waarneembaar. De positie van de hier geboren generatie, geeft in dit opzicht te denken. In de conceptualisering van het begrip 'minderheid' vormde, zoals gezegd, het voortduren van achterstand in volgende generaties een criterium. Uit de *Rapportage minderheden 1997* van het SCP blijkt dat hier geboren jongeren uit minderheden het weliswaar aanmerkelijk beter doen dan niet hier geboren leeftijdsgenoten, maar dat zij nog aanzienlijk achterblijven bij autochtone jongeren. De kansen ook van deze nieuwe generatie om het onderwijs zonder enig diploma van het voortgezet onderwijs te verlaten, liggen afhankelijk van de etnische herkomst 2,5 tot 5,5 maal zo hoog als voor autochtonen (Tesser en Veenman 1997: 49). Zie tabel 9.10. Gedeeltelijk in samenhang met dit opleidingsstekort is de kans op werkloosheid bij allochtone jongeren, afhankelijk van herkomstgroepering, geslacht en generatie twee tot vijf keer zo hoog als bij autochtone jongeren (Tesser en Veenman 1997: 240). Het voorlopige product van de Nederlandse integratiemachine is gedifferen-

tieerd. Surinamers en Antillianen nemen in het algemeen op een hoger niveau deel aan de samenleving dan Turken en Marokkanen. Binnen al deze groepen heerst echter diversiteit. Een succesvolle voorhoede onderscheidt zich van een stagnerende achterhoede, welke laatste weinig weerstand blijkt te bieden aan criminele verleidingen. De toekomst hangt in sterke mate af van de wedloop tussen de immigratie en integratie. De gunstige economische conjunctuur die zich voor de toekomst openbaart, bevordert waarschijnlijk beide processen; het is niet te zeggen welk van beide het meest!

Tabel 9.10 Opleiding, naar generatie en herkomst, 15-24-jarigen die het volledig dagonderwijs hebben verlaten, 1994 (in procenten)

	geen/bao	lbo/mavo	mbo/havo	hbo/wo
Turken				
1e generatie	68,6	21,1	8,6	1,6
2e generatie	25,3	52,7	19,8	2,2
Marokkanen				
1e generatie	72,2	20,9	5,3	1,6
2e generatie	49,1	30,9	16,4	3,6
Surinamers				
1e generatie	30,4	43,5	23,9	2,2
2e generatie	19,0	46,4	31,0	3,6
Antillianen				
1e generatie	35,2	38,9	14,8	11,1
2e generatie	31,0	27,6	41,4	0,0
autochtonen	8,5	33,1	50,6	7,8

Bron: Tesser en Veenman (1997: 49)

§ 9.5 De multiculturele samenleving De etnische minderheden zijn niet alleen groepen met een sociale achterstand, maar kenmerken zich ook door eigen culturele kenmerken. Om met Penninx te spreken, naast een sociale positie hebben zij ook een 'etnisch-culturele positie' (Penninx 1988). In de verschillende definities die van het begrip 'minderheden' worden gegeven (zie § 9.1) gaat dit element enigszins schuil. In geen van deze definities wordt expliciet gemaakt dat de etnische minderheden ook een culturele identiteit hebben. Nochtans is dat het geval, al laat deze identiteit zich moeilijker vangen in statistische parameters dan de sociale positie.

In het beleid wordt wel afzonderlijk aandacht besteed aan de cultuur van de diverse minderheden, zij het dat deze aandacht gerekend naar het aantal pagina's in de beleidsnota's, in de schaduw blijft van de achterstandsbestrijding. In diezelfde beleidsnota's wordt anderzijds steevast geconstateerd dat Nederland door de komst van de etnische minderheden een multiculturele samenleving is geworden. Dit nogal vérdragende concept heeft zich een vanzelfsprekende plaats verworven in alle nota's vanaf 1981 tot heden.

Alleen al met het oog op de etnische verscheidenheid die zich na drie decennia van immigratie in deze samenleving manifesteert, is dat begrijpelijk. Het straatbeeld is verrijkt met nieuwe mensentypen en kledingstijlen, met moskeeën en exotische winkels. Zeden en levensstijlen waarvan men eerst alleen kennis kon nemen uit leerboeken en door buitenlandse reizen, maken nu deel uit van het stedelijk micromilieu en niet te vergeten van de virtuele wereld waarin wij

ons, al televisiekijkend, gedurende een niet onbelangrijk deel van het etmaal bevinden.

Deze uiterlijke veranderingen van de samenleving zijn niet onbelangrijk. De gemiddelde burger, maar ook de beleidsvoerder en de politicus, ervaart de multi-etnische samenleving, naar men mag aannemen, primair door visuele indrukken en vluchtig contact met stadgenoten en constateert dat de samenleving multicultureel is geworden. Aan het begrip 'multicultureel' zit echter meer vast dan deze uiterlijkheden: het heeft ook betrekking op levensbeschouwing, op normen van goed en kwaad en op maatschappelijke identificaties. Hierin ligt de essentie van het begrip en hierin liggen ook de problematische implicaties. Het is niet dat de nota's daarvoor geen oog hebben, maar in een al te routineus en daarbij tevens wervend gebruik van de term 'multicultureel' raken deze implicaties nogal eens op de achtergrond. Er wordt, kortom, nogal gemakkelijk vastgesteld dat Nederland een multiculturele samenleving is.

In een eerdere periode, toen men er nog de voorkeur aan gaf om het oponthoud van de migranten in Nederland als tijdelijk te zien, werd van de culturele eigenheid van de verschillende groepen geen groot probleem gemaakt. Het motto dat vooral door het toenmalige ministerie van CRM werd uitgedragen (een interdepartementaal gecoördineerd minderhedenbeleid bestond nog niet), was 'integratie met behoud van eigen identiteit'. Die leuze kan worden gezien als een opstap naar het latere multiculturalisme, maar in feite was het beleid eerder accommoderend van aard. Het omvatte in hoofdzaak voorzieningen ten behoeve van een tijdelijke integratie van de allochtone groepen in de Nederlandse samenleving, passend bij een tijdelijk verblijf. Er werden tolkencentra opgericht en er werden ontmoetingscentra gesubsidieerd waar de migranten hun landgenoten konden treffen, en het onderwijs aan migrantenkinderen in eigen taal en cultuur was, voorzover aanwezig, gericht op terugkeer naar het herkomstland. Particuliere stichtingen, ontsproten aan het parochiaal welzijnswerk, ontfermden zich over de overwegend rooms-katholieke buitenlandse werknemers uit de beginperiode van de immigratie. De in getal toenemende moslims uit Turkije en Marokko werden in dit patronaat meegenomen. In de jaren zeventig steeg echter het aantal moslims in Nederland van ruim 50.000 naar 200.000 (Landman 1992: 40). Moslims vormden daarmee meer dan 40% van alle tot de etnische minderheden behorende personen. Thans, in 1997, zijn er naar schatting tussen de 600.000 en 700.000 moslims in Nederland (overeenkomend met grofweg de helft van de minderhedenbevolking en met 4% van de totale bevolking), terwijl het aantal hindoes inmiddels geschat wordt op 110.000 (BiZa 1998b). Het accommodatiebeleid maakte plaats voor het meer ambitieuze minderhedenbeleid en de culturele eigenheid van de verschillende migrantengroeperingen kon niet meer worden afgedaan met de simpele optie 'behoud van eigen identiteit'. Het ging immers niet meer om tijdelijke culturele reservaten. Verder groeide het besef dat deze identiteit geen vaste inhoud had.

In de aanloopfase van het nieuwe minderhedenbeleid rept de WRR in 1979 reeds van 'culturele gelijkwaardigheid' van de verschillende groepen die de Nederlandse samenleving vormen en gaat daarbij ook enigszins in op de positieve en negatieve consequenties van een dergelijke zienswijze. Mensen hebben recht op hun eigen cultuur en kunnen hierin steun vinden bij hun sociale emancipatie. Een sterke oriëntatie op de eigen cultuur kan echter aan de andere kant de opwaartse sociale mobiliteit, een ander doel van het minderhedenbeleid, belemmeren. Voorts is een intercultureel conflict naar aanleiding van sommige in de Westerse samenleving gangbare waarden niet uitgesloten. Als het gaat om fundamentele waarden als de rechten van de mens en het principe van demo-

cratische besluitvorming, moeten deze Westerse denkbeelden volgens de WRR voorrang krijgen boven alternatieve opvattingen (WRR 1979: XIX-XXIII). De Ontwerp-Minderhedennota van 1981 onderschrijft evenzeer het belang van de eigen cultuur voor leden van minderheidsgroepen en verbindt daaraan de gedachte dat minderheden niet alleen als individu, maar ook als groep een gelijkwaardige plaats in de Nederlandse samenleving moeten hebben. Die gelijkwaardigheid moet zichtbaar worden in de wederzijdse aanpassing en aanvaarding van bevolkingsgroepen. Ook hier gaat het echter wel om een gelijkwaardigheid binnen grenzen. De etnische minderheidsgroepen moeten de basiswaarden, i.c. de rechtsorde en de democratie, van onze samenleving respecteren. Er moeten dus idealen verzoend worden die in potentie met elkaar botsen. De spanning tussen het multiculturalisme en de verknochtheid van de beleidsmakers aan hun eigen waarden wordt in deze nota en de daaropvolgende definitieve *Minderhedennota 1983* opnieuw manifest. "Men moet steeds beseffen dat de confrontatie van culturen van minderheidsgroepen een confrontatie tussen ongelijkwaardige partners is. De cultuur van de meerderheid ligt immers al verankerd in de Nederlandse samenleving. Leden van minderheidsgroepen die uit een samenleving met een andere cultuur naar Nederland zijn gekomen, hebben geen deel gehad aan het totstandkomen van de Nederlandse cultuur en vinden die van hen daarin niet weerspiegeld" (Ontwerp-Minderhedennota 1981: 20, in enigszins andere formulering ook TK 1982/1983: 108). De opstellers schrikken dus terug voor een consequente toepassing van het multiculturalisme. Zij houden het op wederzijdse aanpassing en aanvaarding en gaan begrijpelijkerwijze de vraag uit de weg welke mate van inschikkelijkheid van de verschillende partijen wordt gevegd. De spanning die besloten ligt in het ideaal van multiculturalisme en de gehechtheid aan Westerse basiswaarden zal aan de basis liggen van het latere 'Bolkestein-debat'.

Die spanning staat overigens een aantal praktische maatregelen ter facilitering van de eigen-cultuurbeleving van de minderheidsgroepen niet in de weg. In dit verband kunnen worden genoemd de opheffing, dan wel aanpassing van een aantal wetten die de godsdienstbeoefening van moslims en hindoes in de weg staan. In de publieke omroep wordt een plaats ingeruimd voor de verschillende allochtone groepen. De Nederlandse stichtingen die op lokaal niveau zijn ingeschakeld in het welzijnswerk ten behoeve van de minderheden maken gaandeweg plaats voor eigen etnische organisaties en inspraakorganen en ook dit proces wordt door de overheid bevorderd. In 1985 verkrijgen vreemdelingen met een bepaalde verblijfsduur het kiesrecht voor de gemeenteraden.

Cultuuroverdracht aan de volgende generatie is uiteraard een belangrijke schakel in de vormgeving van de eigen culturele identiteit. Het Onderwijs in eigen taal en cultuur (Oetc) wordt in het *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs* (O&W 1981), de *Minderhedennota 1983* (TK 1982/1983) en het onderwijsvoorrangsbeleid (vanaf 1985) bevestigd en verder georganiseerd. De legitimatie verschuift echter. Het dient niet meer de terugkeer naar het land van herkomst, maar het brengt de in Nederland opgroeiende kinderen nader tot hun eigen culturele achtergrond en levert in die zin ook een bijdrage tot een positief zelfbeeld (WRR 1989: 159-161; Lucassen en Köbben 1992; Ceders in de tuin 1992).

Ook het principe van wederzijdse aanpassing en aanvaarding van bevolkingsgroepen dat in de nota's wordt uitgedragen, krijgt een praktische uitwerking. Het intercultureel onderwijs moet de leerlingen in het basisonderwijs gewennen aan de multiculturele samenleving. Over de wijze waarop dit moet gebeuren, ver-

schillen overigens de meningen. Sommigen willen de leerlingen vooral kennis laten nemen van elkaars culturen, anderen leggen de nadruk op de bestrijding van racisme (SCP 1986: 478-479). De gelijkwaardigheid van de verschillende culturen wordt ook uitgedragen in het Onderwijs in allochtone levende talen (Oalt), de opvolger van het Oetc. Verschillende talen die door allochtone leerlingen als thuistaal gebezigd worden, kunnen als volwaardig vak in het onderwijs worden gekozen, niet alleen door de sprekers van die talen, maar door alle leerlingen. Volgens de commissie-Van Kemenade is niet alleen culturele, maar ook linguïstische diversiteit van positieve betekenis voor de Nederlandse samenleving. Deze door immigratie ontstane diversiteit zou moeten worden veilig gesteld in een afzonderlijke cultuurpolitiek, die losstaat van het achterstandsbeleid (Ceders in de tuin 1992: 40-41). Deze visie wordt door de regering onderschreven (Beleidsreactie 1993: 10). De regering lijkt zich overigens, meer dan haar adviescommissie, bewust van de praktische belemmeringen die voortvloeien uit een dergelijk standpunt. Van de vele door minderheidsgroepen gebezigde talen in Nederland hebben er slechts enkele een beduidend aantal sprekers. Bij alle belangrijke minderheidstalen doet zich het probleem voor dat de thuistaal voor velen niet de officiële taal van het herkomstland is, hetgeen bij de inrichting van het Oalt op zijn minst een dilemma oproept.

Dit is slechts een kleine selectie uit het beleid dat gestalte moet geven aan de multiculturaliteit van de samenleving. De regering heeft ooit laten nagaan welke wetten en regelingen raken aan de formele positie van de etnische minderheden. Het WODC kwam in 1983 tot 1.300 artikelen waarin expliciet of impliciet onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit of culturele achtergrond. Een groot aantal van die artikelen bevatte eisen omtrent het gebruik van de Nederlandse taal, terwijl andere weer de dominantie van de christelijke godsdienst in onze samenleving uitdrukten (SCP 1986: 477-479). Voorzover daarin nodeloze barrières lagen voor de eigen-cultuurbeleving van etnische minderheden, zijn die grotendeels opgeruimd (BiZa 1998b).

Het latente conflict tussen de verschillende waardeinstellingen is daarmee niet opgelost en op gezette tijden treedt het ook aan de oppervlakte. Nederland heeft in dit opzicht een aantal 'kwesties' achter de rug, waarbij steevast de islam, als grootste en meest mobiliserende culturele stroming van allochtone herkomst, in het geding was. Zo heerste er in de psychosociale hulpverlening al in de jaren zeventig een tegenstelling tussen hulpverleners die hun Turkse en Marokkaanse cliënten volgens een 'mediterranean' hulpverleningsmodel wilden bijstaan en degenen die vasthielden aan hun ideeën over individuele ontplooiing en gelijke rechten voor de geslachten (SCP 1986: 479). In 1985 had Nederland zijn eigen 'hoofdoekjesaffaire' naar aanleiding van een besluit van het Alphenese gemeentebestuur om deze dracht op de basisscholen te verbieden. Dit verbod kon overigens niet op de goedkeuring van de minister van Onderwijs en Wetenschappen bogen (Coppes 1994: 135). De houding van enkele moslimorganisaties inzake de Rushdie-affaire en de Golfoorlog wierp ook enig stof op.

In 1991 provoceert VVD-fractievoorzitter Bolkestein politiek en intellectueel Nederland door zich met enige nadruk te distantiëren van de islam en zijn in Nederland woonachtige aanhangers. Hij vindt dat Nederland moet vasthouden aan zijn Westerse, universalistische gedachtegoed en op essentiële punten, zoals de mensenrechten en de positie van de vrouw, geen concessies moet doen aan met name het islamitische gedachtegoed. Tolerantie mag zich niet uitstrekken tot de intoleranten. Er volgt een storm van protest. Bolkestein wordt beschuldigd van grove generalisaties, stemmingmakerij en electoraal winst-

bejag. De minister van Binnenlandse Zaken vindt aanleiding tot het organiseren van een nationaal debat over de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving (Van Praag 1992). Dit debat krijgt uitlopers naar alle aspecten van het minderhedenbestaan en al gauw neemt daarin de achterstandsbestrijding haar dominante positie weer in. Een nieuwe of meer uitgesproken positiebepaling van de overheid ten aanzien van het multiculturele karakter van onze samenleving vindt niet plaats. In de Contourennota van 1994 worden de vertrouwde stellingen betrokken. De samenleving is multicultureel en dit feit vraagt van de burgers van deze samenleving, autochtoon dan wel allochtoon, acceptatie van en respect voor elkaars eigenheid. Interculturele misverstanden die de volwaardige ontplooiing van allochtonen als burgers van deze samenleving schaden, moeten, vooral door middel van voorlichting, zo veel mogelijk uit de weg worden geruimd. Culturele diversiteit is een verrijking van de samenleving. Aan de fundamentele normen die ten grondslag liggen aan de rechtsstaat kan evenwel niet worden getornd (TK 1994/1994: 24-26). In een recente notitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt de multiculturaliteit van de samenleving iets meer dan voorheen aangezet door de constatering dat het vigerende waarde- en normenstelsel in toenemende mate aan de schakering van de samenleving zal beantwoorden. Het is volgens de opstellers niet aan de overheid om de grenzen van deze multiculturaliteit vast te leggen. Zij staat slechts in voor de democratische rechtsorde, de grondrechten, het zelfbeschikingsrecht van het individu, de gelijkwaardigheid van man en vrouw en de scheiding van kerk en staat (BiZa 1996). Tezeldertijd meent het kabinet dat het debat over multiculturaliteit moet worden gevoerd vanuit het principe dat culturen gelijkwaardig zijn.

Het lijkt niet moeilijk de inconsistentie in dit standpunt bloot te leggen en te duiden. Het kabinet wekt de indruk vast te houden aan de waarden die in Westerse landen gemeengoed zijn, maar de pil te vergulden met een laagje verbale inschikkelijkheid. Een dergelijke interpretatie zou wellicht geen recht doen aan de intentie van het kabinet. De betrokkenheid van de overheid gaat verder dan het garanderen van een aantal basisrechten. Het kabinet beziet de participatie van de minderheden in de samenleving kennelijk vanuit een neo-republikeins perspectief waarin een actieve invulling aan het burgerschap wordt gegeven. Vrijheid van de allochtone medeburgers om hun culturele idealen in de private sfeer te verwezenlijken, is daarbij niet toereikend; zij moeten, met hun al of niet cultureel bepaalde inzichten, actief deelnemen aan het publieke debat (Fermin 1997: 27).

"Multiculturaliteit veronderstelt burgerschap in de zin van een volstreekte betrokkenheid in alle poriën en haarvaten van de samenleving" (BiZa 1996: 9).

Tot op zekere hoogte beantwoordt de huidige Nederlandse maatschappij aan dit ideaal. Allochtone medeburgers dragen hun opvattingen via hun zegslieden uit, ook in de massamedia, en voor bepaalde waarden, bijvoorbeeld een islamitische opvoeding van de jeugd, heeft zelfs enige institutionalisering in de vorm van islamitisch onderwijs plaatsgevonden zonder dat deze nieuwe vorm van verzuiling overigens door de regering is aangemoedigd (Van der Burg 1994: 11; Onderwijsraad 1996: 26). Ongeveer 5% van de kinderen met een islamitische achtergrond bezoekt een islamitische school (Onderwijsraad 1996: 27). Het zou echter te ver gaan om te spreken van een multiculturele samenleving waarin autochtone en allochtone culturele hoofdstromen naast elkaar en op voet van gelijkheid bestaan. In het openbare leven blijken allochtone culturele stromingen geen wezenlijk alternatief te vormen voor een secularistisch, individualistisch Westers ethos. Dat geldt trouwens ook voor sektarische godsdienstige richtin-

gen van eigen bodem. Behalve een rudimentaire verzuiling in het onderwijs wijst niets op een onderbreking van het moderniseringsproces waaraan onze samenleving al decennia onderhevig is. De Westerse visie op de autonomie van het individu, op gezagsverhoudingen, op de rol van de vrouw en op de seksualiteit zijn volstrekt niet in het geding. Het neorepublikeinse burgerschapsideaal dat de regering huldigt, is zelf bij uitstek geworteld in de Westerse cultuur (Van den Berg 1994: 25-26). In de private sfeer ligt het anders. Hier manifesteren zich in het leven van veel allochtone medeburgers, en wel in het bijzonder bij de leden van de tweede generatie, verschillende waardestelsels die bij gelegenheid concurreren en op elkaar botsen. Zo krijgen Turkse en Marokkaanse meisjes op school en thuis nogal eens te maken met uiteenlopende opvoedingsidealen (De Vries 1987; Van der Hoek 1994).

Cultuurgoederen zijn geen sociale goederen, ook al worden ze in nota's, maar ook bijvoorbeeld in het proefschrift van Penninx, vaak behandeld als rechten waarop individuen of groepen gelijke aanspraken hebben. De analogie gaat niet op. De evenredigheidsdoelstelling kan moeilijk op normen en waarden worden toegepast. Het culturele systeem van een samenleving vertegenwoordigt een intrinsieke hiërarchie. Het is geen fonds dat zich leent voor toewijzingen en quota. Zou iedere groep evenveel recht hebben op eigen cultuur, dan zouden er evenveel openbaarheden als groepen bestaan. Een dergelijke essentieel pluralisme is niet ondenkbaar. Het doet zich voor in tal van landen wier samenleving in submaatschappijen uiteenvalt. Deze landen gelden in het algemeen niet als wenkend perspectief voor Nederland.

§ 9.6 Concluderende beschouwing: dwars door nota's en adviezen

In de jaren zeventig raakt het begrip 'minderheden' in Nederland ingeburgerd. Het beleid houdt zich dan weliswaar bezig met een aantal groepen van buitenlandse herkomst die elk onderwerp zijn van een specifiek beleid, maar een overkoepelend concept dat al deze groepen en maatregelen omvat, ontbreekt nog. In een door de regering aan de WRR gevraagd advies, uitgebracht in 1979, staat dit concept evenwel al centraal. Voor de WRR ligt de essentie van het begrip 'minderheden' in het feit dat een aantal allochtone groepen gekenmerkt wordt door een lage sociale positie binnen de Nederlandse samenleving. In deze achterstand ligt eens te meer een probleem voor de Nederlandse overheid, omdat tevens het besef doorbreekt dat deze allochtone groepen definitief deel zullen uitmaken van de Nederlandse samenleving. In de ontwerp-Minderhedennota van 1981 wordt de nieuwe visie op de immigranten door de regering overgenomen en in de *Minderhedennota 1983* wordt zij tot officieel beleid.

In de *Minderhedennota* is niet alleen aandacht voor achterstand, maar ook voor discriminatie (achterstelling). Dit thema valt tot op zekere hoogte met het vorige samen, maar de focus van het beleid is hier meer de ontvangende samenleving dan de immigranten en de maatregelen liggen in vooral in de juridische sfeer. Ten slotte is de cultuur van de minderheden object van beleid. Naast individuen dienen ook groepen volwaardige ontplooiingskansen te krijgen. In de mogelijkheid een eigen culturele identiteit te beleven ligt voor de regering een waarde op zichzelf, maar het deelgenootschap aan die cultuur geldt tevens als vehikel voor de emancipatie van het individu. Vergeleken met sociale achterstand is de culturele status van de minderheden als thema minder uitgewerkt. De herhaalde verklaring dat Nederland een multiculturele samenleving is geworden, drukt weinig meer uit dan een positieve grondhouding van de regering ten opzichte van de minderheden. Het is op dit punt ook veel moeilijker om concreet te worden. De overheid stuit hier op het private domein van levensbeschouwing en moraal, waarin zij zich niet snel mengt. Dat neemt niet weg dat diverse belem-

meringen die de minderheden ontmoeten bij de beleving van de eigen cultuur en de beoefening van de eigen godsdienst, zijn weggenomen. Eén van de belangrijkste voorzieningen in dit verband, het onderwijs in eigen taal en cultuur, wordt in diverse fasen van de beleidsontwikkeling veilig gesteld. Het Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs van 1981 is één van de mijlpalen. Voorts worden de minderheden als belangengroepen erkend en in inspraakprocedures opgenomen. Vermelding verdient ook de ontwikkeling van de islam in Nederland tot een numeriek belangrijke stroming met zijn eigen instituties. Een rapport uit 1996 meldt het bestaan van 400 à 500 moskeeën (Onderwijsraad 1996: 24). De verschillende islamitische stromingen blijken voor vele leden van minderheden een belangrijke organisatiebasis te zijn.

De *Minderhedennota 1983* ademt de geest van de sociale wetenschap: de vereniging van uiteenlopende groepen op de noemer achterstand, het maatschappelijke macrodelen, de beduchtheid voor een etnisch gelaagde samenleving. Het voornaamste doel van beleid is een maatschappij waarin de minderheden evenredige toegang hebben tot de sociale goederen en per implicatie geen minderheden meer zijn. Ook de invoering van een monitoringinstrument in de vorm van een project Toegankelijkheid en evenredigheid, met behulp waarvan de overheid de sociale positie van de minderheden kan volgen, past in dit enigszins sciëntocratische beeld.

Het minderhedenbeleid werd geconcipieerd in een periode waarin zich een gevoelige economische terugslag en een aanzienlijke stijging van de werkloosheid deden gevoelen. Het nieuwe beleid was maar nauwelijks gevestigd of het werd al als mislukt beschouwd. Wat dat betreft, wierp het monitoringsysteem vrucht af, want de deplorabele cijfers over de werkloosheid van de minderheden kwamen in hoog tempo bij de departementen binnen. Misschien waren ook de verwachtingen aan de hoge kant: de doelstelling van evenredigheid kan natuurlijk niet anders dan een generaties omspannend streven zijn. Ook werd een deel van de vooruitgang in de positie van de minderheden aan het zicht onttrokken door de steeds voortgaande immigratie. Inmiddels is men zich van deze disculperende omstandigheden beter bewust.

Een volgende mijlpaal kan worden gevonden in Een eerlijke kans (van ACOM-rapporteur Bovenkerk), die als remedie voor de verslechterende situatie van de minderheden de noodzaak van positieve actie (zeg maar positieve discriminatie) op de arbeidsmarkt bepleitte (ACOM/Bovenkerk 1986). Het beleid blijkt tot op zekere hoogte voor deze suggestie vatbaar en de minst radicale maatregelen waartoe het rapport oproept, worden in elk geval geïmplementeerd. Zo wordt de rekrutering van rijksoverheidsdienaren tot op zekere hoogte onderworpen aan de streefcijfers van het EMO-plan en verder wordt het bedrijfsleven, in een later stadium en niet zonder aarzeling, onder druk gezet om op zijn minst te rapporteren over de inschakeling van minderheden bij de arbeid.

De crisissfeer rond het minderhedenbeleid blijft hangen en leidt tot een nieuwe adviesaanvraag van de regering bij de WRR in 1987. De WRR komt met dit advies in 1989. De raad verwacht dat niet alleen minderheden een blijvend verschijnsel zijn, maar ook immigratie. Gezien de twee decennia omvattende ervaring van dat moment, had het daar inderdaad alle schijn van. In de jaren tachtig is het aantal leden van minderheden met 75% gestegen (zie tabel 9.1). De immigratie heeft volgens de WRR ook voordelen, maar is in elk geval nauwelijks beheersbaar. De WRR beveelt aan onderscheid te maken tussen minderheden (etnische groepen in een achterstandspositie) en allochtonen in

meer algemene zin, i.c. mensen uit een ander cultuurgebied. Alleen voor de minderheden is een achterstandsbeleid nodig, dat bij de WRR integratiebeleid heet. Voor de allochtonen in brede zin kan worden volstaan met een cultuurbeleid, waarin echter het initiatief in hoge mate bij deze groepen zelf wordt gelegd. De raad staat nogal gereserveerd tegenover het onderwijs in eigen taal en cultuur, dit in tegenstelling tot de latere commissie-Van Kemenade, die ook een van het achterstandsbeleid losgekoppelde cultuurpolitiek wil, maar in dezen juist veel waarde hecht aan een actieve overheid. De WRR bekrachtigt voorts de noodzaak van positieve actie in milde vorm (naar het model van de Canadese Employment equity act). Zij benadrukt daarnaast de verantwoordelijkheid van de bij het minderhedenbeleid betrokken partijen, waartoe niet slechts de overheid behoort, maar bijvoorbeeld ook de nieuwe arbeidsmarktbesturen en de minderheden zelf. De toon is wat deze laatste groepen betreft zakelijker en soms zelfs een beetje streng en dat is een nieuw element. Bij de WRR komt de nadruk nog zwaarder te liggen op achterstandsbestrijding in de harde kernen van het maatschappelijk bestaan. Vooral aan de bestrijding van de werkloosheid wordt veel belang gehecht. Op goede gronden overigens!

De regeringsreactie op het WRR-advies (maart 1990) is overwegend positief. De sprong naar een allochtonenbeleid wordt niet gemaakt, maar de toenemende aandacht voor nieuwkomers en hun opvang weerspiegelt de WRR-voorstellen, evenals de nadruk op de harde terreinen des levens als arena voor het beleid. De slogan 'weten, werken, wonen' doet zijn intrede als compacte formulering voor de beleidsaandacht. Een pendant van de Employment equity act wordt vooralsnog niet ingevoerd en het Onderwijs in eigen taal en cultuur (Oetc) wordt niet, overeenkomstig de suggestie van de WRR, buiten het lesrooster gehouden.

Aan het einde van de jaren tachtig wordt duidelijk dat immigratie niet alleen een blijvend, maar ook een in omvang toenemend verschijnsel is. Gezinsvorming door hier reeds aanwezige allochtonen en vooral de toestroom van asielzoekers zorgen in het begin van de jaren negentig voor vestigingsoverschotten die de 60.000 te boven gaan. Door immigratie en geboorteoverschot treedt in de periode 1990-1997 een stijging van het minderhedenaandeel op met 64% (zie tabel 9.1). In de drie grote steden is inmiddels bijna een derde van de bevolking allochtoon. Naar etnische samenstelling wordt deze allochtone bevolking daarbij steeds diverser. Tekenen van een voorspoedige integratie blijven uit. Uit terugkerende publicaties van onder andere ISEO en SCP blijkt dat de positie van minderheden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt stagneert, ook in een periode dat de rest van de bevolking op deze terreinen in grote lijnen vooruitgang boekt. De voortgaande immigratie van wat intussen 'nieuwkomers' heet, speelt daarin een rol. In combinatie met een stagnerende vraag naar ongeschoolde arbeidskrachten stuwt deze factor de allochtone werkloosheid op; de selectiviteit van autochtone werkgevers werkt daarbij eveneens ten nadele van de allochtonen.

Onder deze omstandigheden bezint de regering zich wederom op haar minderhedenbeleid. Betrekkelijk kort na haar reactie op het WRR-advies komt zij alweer met een *Contourennota integratiebeleid etnische minderheden* (TK 1993/1994). Maar de ongerustheid van de regering is kennelijk zo groot dat zij in dezelfde periode 1993/1994 bij meer partijen te rade gaat. Zij zet een adviesaanvraag uit bij Van der Zwan en Entzinger en bij de inmiddels net ingestelde Tijdelijke wetenschappelijke commissie minderhedenbeleid (TWCM). In beide adviezen staat de bestrijding van de werkloosheid centraal, maar terwijl de

TWCM een traditioneel meersporenbeleid aanbeveelt, propageren Van der Zwan en Entzinger een apart loon- en premiestelsel ten behoeve van de arbeidsinschakeling van nieuwe immigranten (zie § 9.4.2).

De Contourennota spoort diagnostisch met de inhoud van deze adviezen en inzichten die uit publicaties van instituten als het ISEO, het IMES en het SCP naar voren komen. De term 'minderhedenbeleid' wordt verruild voor 'integratiebeleid van minderheidsgroepen' zonder dat daardoor overigens de inhoud van het beleid verandert. Echt nieuw beleid wordt in de nota niet aangekondigd, maar wel worden twee reeds eerder aangekondigde maatregelen bevestigd. Een inburgeringsbeleid moet ervoor zorgen dat de immigranten zo kort mogelijk na hun komst aan programma's deelnemen, waardoor zij in elk geval een zekere kennis van de Nederlandse taal opdoen en op de Nederlandse arbeidsmarkt georiënteerd raken. Deelname aan deze cursussen is verplicht en in gebreke blijvende uitkeringsafhankelijke immigranten zouden zelfs sancties tegemoet kunnen zien. Dit inburgeringsbeleid is inmiddels van start gegaan. De andere maatregel is de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (WBEAA), die werkgevers onder andere verplicht jaarlijks te rapporteren over de mate waarin zij allochtonen in het bedrijf opnemen (zie § 9.4.2). Een door de WRR in 1989 aangedragen idee wordt dus alsnog door de regering geïmplementeerd (de WBEAA is inmiddels weer vervangen door de minder verplichtende wet SAMEN).

De lezer zou echter enige moeite moeten doen om de genoemde twee beleidsonderdelen, te weten inburgering van nieuwkomers en de WBEAA, uit de nota te halen. De tekst staat sterk in het teken van bestuurlijke preoccupaties. In de Contourennota lijkt de rol van de rijksoverheid te bestaan uit het delegeren van taken aan lokale overheden, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld. Telkenmale worden deze instanties in de nota "op hun verantwoordelijkheden aangesproken" zonder dat overigens duidelijk wordt wat die verantwoordelijkheden en, meer speciaal, dat aanspreken betekenen (TK 1993/1994: 5, 8, 14, 17, 24, 25, 26, 27, 28, 32, 39, 43, 46, 47, 53). "De rijksoverheid stelt de kaders vast, ondersteunt andere partijen en schept voorwaarden voor een succesvolle benadering". De minderheden lijken een aanleiding te zijn voor een verhandeling over burgerschap, lokale verantwoordelijkheid, complementariteit tussen bestuurslagen en verantwoordelijkheden van sociale partners, RBA's en onderwijsinstellingen. Het minderhedenbeleid verdwijnt enigszins in elkaar overlappende vormen van algemeen landelijk en algemeen plaatselijk achterstandsbeleid. De voorkeur voor algemeen boven specifiek beleid zet hier nog sterker de toon dan in voorgaande minderhedennota's (Van der Burg 1994). De territoriale oriëntatie heeft in de wereld van het beleid al een langere geschiedenis. Zij is trouwens ook nadrukkelijk aanwezig in de adviezen van diverse commissies, zoals in het advies van de commissie-Van Kemenade over het onderwijsvoor-rangsbeleid (Ceders in de tuin 1992) en het TWCM-advies over het arbeidsmarktbeleid (TWCM 1995: 55). Ook het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid dat vanaf 1997 de plaats van het onderwijsvoor-rangsbeleid inneemt, is een uitdrukking van deze hang naar territoriale decentralisatie. Dat plaatselijk geformuleerde oplossingen voordelen hebben boven een op landelijk niveau uitgezet beleid, wordt daarbij aangenomen. In feite is een dergelijke veronderstelling vrijwel niet te toetsen. Op logische gronden kunnen er zelfs de nodige vraagtekens bij worden geplaatst (Smit 1988; Tesser 1994).

Een landelijke regeling voor de inburgering van nieuwkomers (gezinsvormers,

asielmigranten en Antillianen) is sinds 1 januari 1996 van kracht en zal vermoedelijk binnenkort een wettelijke basis krijgen. De gemeenten worden verplicht om met alle nieuwe immigranten die het gevaar lopen in een achterstandssituatie te geraken, een inburgeringscontract te sluiten. Daarbij ontvangt de nieuwkomer op rijkskosten onderwijs in de Nederlandse taal, maatschappij-oriëntatie en beroepenoriëntatie tot een maximum van 600 uren. Het is aan de gemeente de doelgroep nader te bepalen en de instanties te kiezen die zich met de uitvoering van de programma's belasten (Van Rossum en Visser 1998: 20-22).

De huidige situatie van de minderheden in Nederland biedt een gemengd beeld. Bij alle maatschappelijke stagnatie is opwaartse sociale mobiliteit geen verwaarloosbare factor (zie het slot van § 9.4). De minderheden zijn niet meer de homogene achterstandsgroepen die de regering in 1983 voor ogen had. De Surinamers en Antillianen waren dat eigenlijk nooit in optima forma. Toenemende sociale diversiteit openbaart zich thans ook bij de andere groepen. Bij voortgaande hoge immigratie is het niet uitgesloten dat Nederland ten slotte een etnisch gelaagde samenleving zal worden, in die zin dat de onderste sociale strata voornamelijk een buitenlandse herkomst hebben. Zeker in de grote steden is dat voor de toekomst aannemelijk, zo niet thans al het geval. Een zekere mate van gettovorming treedt hier op, zij het dat deze door de Nederlandse verzorgingsarrangementen niet het grimmige karakter krijgt van het Amerikaanse model. Dat houdt echter zeker niet in dat de etnische achtergrond van de ingezetenen hun sociale positie bepaalt. Etnische minderheden zullen in de toekomst in dit opzicht steeds vaker ook meer begeerlijke maatschappelijke posities bezetten en in toenemende mate buiten de concentratiewijken van de grote steden gevestigd zijn. Integratie en minderheidsvorming zullen naast elkaar optreden.

Een analoge ontwikkeling doet zich ook in culturele zin voor. Reeds bij vestiging in Nederland liepen de culturele oriëntaties van immigranten tussen, maar ook binnen de verschillende herkomstgroepen uiteen. De wisseling van de generaties gaat gepaard met een culturele heroriëntatie. Hier geboren en getogen kinderen van immigranten zijn in grote mate blootgesteld aan een West-Europees cultureel patroon en identificeren zich hiermee wellicht sterker dan men denkt. In de herhaalde peilingen van een grote survey onder scholieren van het voortgezet onderwijs blijken allochtone leerlingen niet zo veel anders over de inrichting van hun leven te denken dan hun autochtone leeftijdsgenoten en zich in dit opzicht van hun ouders verwijderd te hebben. Deze culturele assimilatie (de term alleen al is een taboe) wordt door overheid, belangenbehartigers en sociale wetenschappers niet zelden onderschat en miskend. Ook dit assimilatieproces werkt echter niet zo snel en zo krachtig dat er niet steeds belangrijke categorieën van allochtonen blijven bestaan die zich meer met andere, in hun oorspronkelijke cultuur verankerde waarden en normen verbonden voelen. Ook hier zal diversiteit nog geruime tijd het toekomstbeeld vormen. Een factor die deze diversiteit begunstigt, is het voortduren van de immigratie. Een volgende factor is de schaalvergroting van de allochtone gemeenschappen door de groei van de aantallen. Ten slotte kunnen barrières die allochtonen in de Nederlandse samenleving ontmoeten, de culturele eenzelligheid bevorderen. Al deze omgevingsfactoren zijn daarvoor echter noch een voldoende, noch een noodzakelijke voorwaarde. Elk acculturatieproces levert per individu verschillende resultaten op; op groepsniveau is er in dat opzicht altijd een spreiding.

Groepen met een culturele eigenheid zullen ook in de toekomst hun aanwezigheid in de samenleving kenbaar maken. Voorzover zij de islam aanhangen (en dit geldt momenteel voor grofweg de helft van de allochtonen) zullen zij in die religie desgewenst een voor de hand liggende mobilisatiebasis vinden. De islam zal in komende generaties deel blijven uitmaken van het Nederlandse culturele spectrum en daarbij verder geïnstitutionaliseerd raken. Zuilvervorming van de islam wordt thans nog sterk belemmerd door interne verbrokkeling, maar zal op enige termijn vermoedelijk voortgang vinden. Als de orthodoxe christenen erin slagen zich cultureel en politiek te organiseren, is dat voor moslims natuurlijk ook een denkbaar perspectief. In die zin zal de samenleving dan wel multicultureel zijn, maar op die manier is zij dit ook altijd geweest - vroeger zelfs sterker dan nu!

Voor de toenemende sociale diversiteit van de minderheden confronteert de overheid opnieuw met een oud beleidsdilemma. Moeten voorzieningen gericht worden op een specifieke doelgroep als de etnische minderheden of moeten zij de achterblijvers in de samenleving gelden? De laatste benadering is in theorie al 15 jaar favoriet. Volgens die theorie, die zich nu sterker manifesteert dan vroeger, zou het landelijk minderhedenbeleid in laatste instantie nog slechts bestaan in een constitutioneel kader voor dat beleid en in een monitoringsysteem dat op nationaal niveau een continue stroom van informatie over de positie van minderheden op gang houdt. Voor het overige zou het beleid uitgaan van de sociale partners en van de gemeenten, welke laatste daartoe in staat worden gesteld door middel van doeluitkeringen of stortingen in het Gemeentefonds. De gemeenten zullen in het algemeen deze faciliteiten opnemen in een lokaal achterstandsbeleid waarin de minderheden, los van de nieuwkomers, geen specifieke doelgroepen meer zijn, althans niet op voorhand. Aanzetten tot een dergelijk achterstandsbeleid zijn in de loop van de jaren met een zekere regelmaat opgedoken, zoals het probleemcumulatiegebiedenbeleid, de sociale vernieuwing en meer recentelijk het grotestedenbeleid. De laatste jaren zijn de gemeenten vooral doende met het activerend arbeidsmarktbeleid, waarin jeugdige werklozen, dan wel langdurig werklozen door middel van gesubsidieerde banen een entree tot de arbeidsmarkt krijgen. Dit beleid richt zich vooral op de grote steden en heeft alleen al daardoor een groot bereik onder de minderheden (BiZa 1998a: 27-30). Daarentegen ligt in het nieuwe wetsontwerp SAMEN (zie § 9.4.2) nog een duidelijk categoriaal gericht beleid.


De keuze voor een categoriaal dan wel een algemeen beleid leent zich goed voor principiële beschouwingen, waarvan de betekenis vaak niet meer dan academisch is. Algemeen achterstandsbeleid en categoriaal minderhedenbeleid laten zich in praktijk niet altijd ontwarren. Neem bijvoorbeeld het 1,9-gewicht voor allochtone leerlingen en de diverse 'minderhedenloketten' in algemene voorzieningen. In het geval van de grote steden, met hun omvangrijke allochtone minderheden en op enige termijn zelfs meerderheden, maakt het de facto steeds minder uit of zij hun beleid als minderhedenbeleid of als algemeen achterstandsbeleid formuleren.

Literatuur

- ACOM/Bovenkerk (1986) Adviescommissie onderzoek minderheden. F. Bovenkerk. Een eerlijke kans. Over de toepasbaarheid van buitenlandse ervaringen met positieve actie voor etnische minderheden op de arbeidsmarkt in Nederland. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken/ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1986.
- Van Amersfoort (1974) J.M. van Amersfoort. Immigratie en minderheidsvorming. Een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973.

- Beleidsreactie (1993) Beleidsreactie bij het advies 'Ceders in de tuin'; naar meer schoolsucces voor allochtone en autochtone leerlingen. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 22 maart 1993.
- Van den Berg (1994) J.Th.J. van den Berg. Minderhedenbeleid, een cultuurpolitiek vraagstuk. In: F.H. van der Burg, J.Th.J. van der Berg en P.H. van der Tang-van Loenen (red.). De architectuur van het minderhedenbeleid. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, 1994.
- Van den Berg (1995) Harry van den Berg. De arbeidsmarktpositie van etnische minderheden: het Nederlandse minderhedenbeleid op een kruispunt. In: Migrantenstudies (1995) 3 (166-180).
- BiZa (1996) De multiculturele samenleving als uitdaging. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 29 november 1996.
- BiZa (1998a) Minderhedenbeleid 1998. Jaaroverzicht integratiebeleid etnische groepen 1998. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998.
- BiZa (1998b) Het integratiebeleid betreffende etnische minderheden in relatie tot hun geestelijke bedienaren. Nota van de minister van Binnenlandse Zaken en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, februari 1998.
- Van der Burg (1994) F.H. van der Burg. De centrale overheid en het minderhedenbeleid. In: F.H. van der Burg, J.Th.J. van der Berg en P.H. van der Tang-van Loenen (red.). De architectuur van het minderhedenbeleid. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, 1994.
- CBS (1996) Allochtonen in Nederland 1996. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1996.
- CBS (1997) Allochtonen in Nederland 1997. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1997.
- Ceders in de tuin (1992) Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen. Commissie allochtone leerlingen in het onderwijs. Den Haag: Sdu, 1992.
- Coppes (1994) R. Coppes. Niet zomaar een stukje stof. Hoofddoekjesaffaires in Frankrijk, Nederland en Groot-Brittannië. In: Sociologische gids (1994) 2 (130-143).
- Driessen et al. (1997) G. Driessen, A. van Langen, R. Portengen en H. Vierke. Basisonderwijs: veldwerkverslag, leerlinggegevens en oudervragenlijsten. Technische rapportages Prima-cohortonderzoek 1996/97. Nijmegen: ITS, 1997.
- Entzinger (1984) H.B. Entzinger. Het minderhedenbeleid. Dilemma's voor de overheid in Nederland en zes andere immigratielanden in Europa. Meppel: Boom, 1984.
- Fermin (1997) A. Fermin. Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995. Amsterdam: Thesis Publishers, 1997.
- Van der Hoek (1994) J. van der Hoek. Socialisatie in migrantengezinnen. Een basis voor opvoedingsondersteuning. Utrecht/Leiden: De Tijdstroom/Lidesco, 1994.
- Hooghiemstra en Niphuis-Nell (1995) B.T.J. Hooghiemstra en M. Niphuis-Nell. Sociale atlas van de vrouw. Deel 3. Allochtone vrouwen. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1995 (Cahier 118).
- Landman (1992) N. Landman. Van mat tot minaret. De institutionalisering van de islam in Nederland. Amsterdam: VU Uitgeverij, 1992.
- Leseman et al. (1995) P.P.M. Leseman, F.F. Sijsling, S.R. Jap-A-Joe en S. Sahin. Gezinsdeterminanten van de cognitieve ontwikkeling van vierjarige Nederlandse, Surinaamse en Turkse kleuters. In: Pedagogische studiën 72 (1995) (186-205).
- Lindo (1988) F. Lindo, m.m.v. T. Pennings. Zuideuropeanen in Nederland. Een verkenning van hun positie en een inventarisatie van onderzoek. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1988.
- Lucassen en Köbben (1992) L. Lucassen en A.J.F. Köbben. Het partiële gelijk. Controverse over het onderwijs in eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951-1991). Amsterdam/Lisse: Swets en Zeitlinger, 1992.
- Manting en Butzelaar (1997) D. Manting en E. Butzelaar. Allochtonenprognose 1996-2015. In: Maandstatistiek van de bevolking (1997) 3 (30-46).
- Martens en Verweij (1997) E.P. Martens en A.O. Verweij. Surinamers in Nederland. Kerncijfers 1996. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO), 1997.
- Mulder (1996) L. Mulder. Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijsvoorrangsbeleid getoetst. Nijmegen: ITS, 1996.
- Onderwijsraad (1996) Richtingvrij en richtingbepalend. Den Haag: Onderwijsraad, 1996 (Advies 1).
- O&W (1981) Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1981.
- Penninx (1988) M.J.A. Penninx. Minderheidsvorming en emancipatie. Balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagenbewoners 1967-1987. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1988.
- Penninx et al. (1993) R. Penninx, J. Schoorl en C. van Praag. The impact of international migration on receiving countries: the case of the Netherlands. Amsterdam/Lisse/Berwyn PA: Swets en Zeitlinger,

- 1993.
- Van Praag (1981) C.S. van Praag. Allochtonen: huisvesting en spreiding. Rijswijk: SCP, 1981 (Cahier 22).
- Van Praag (1984) C.S. van Praag. Evenredigheid en toegankelijkheid. Sociale positie en voorzieningengebruik van etnische minderheden. Rijswijk: SCP, 1984 (Stukwerk 29).
- Van Praag (1989) C.S. van Praag. De woonsituatie van etnische minderheden: een analyse van het Woningbehoefteonderzoek 1985/1986. Rijswijk: SCP, 1989 (Cahier 69).
- Van Praag (1992) C.S. van Praag. Bolkestein tegen de rest. In: Socialisme en democratie (1992) 10 (409-417).
- Van Praag (1997) C.S. van Praag. Etnische minderheden in de grote stad. In: Tijdschrift voor de sociale sector 10 (1997) 4-11.
- Reubsaet en Kropman (1982) T.J.M. Reubsaet en J.A. Kropman. Surinaamse migranten in Nederland. Het vestigings- en spreidingsbeleid. Nijmegen: ITS, 1982.
- Roelandt (1994) Th.J.A. Roelandt. Verscheidenheid in ongelijkheid. Een studie naar etnische stratificatie en onderklassevorming in de Nederlandse samenleving. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 1994 (proefschrift).
- Van Rossum en Visser (1998) S. van Rossum en T. Visser. Inburgering van nieuwkomers. Stand van zaken 1996 en 1997. In: Facta (1998) 6 (20-22).
- SCP (1976) Sociaal en Cultureel Rapport 1976. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1976.
- SCP (1986) Sociaal en Cultureel Rapport 1986. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1986.
- Sloot (1986) B.P. Sloot. Positieve discriminatie, maatschappelijke ongelijkheid en rechtsontwikkeling in de Verenigde Staten en Nederland. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, 1986 (proefschrift).
- Smit (1988) Vincent Smit. Achterstandsgebiedenbeleid: een voorstudie naar grondslagen en implementatie. Adviescommissie onderzoek minderheden (ACOM), 1988.
- Tas (1986) R.F.J. Tas. De demografische ontwikkeling van de Surinaamse en Antilliaanse bevolking in Nederland, 1971-1986. In: Maandstatistiek van de bevolking (1986) 10 (25-39).
- Tesser (1994) P.T.M. Tesser. Rapportage minderheden 1993. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994 (Cahier 103).
- Tesser et al. (1995) P.T.M. Tesser, C.S. van Praag, F.A. van Dugteren, L.J. Herweijer en H.C. van der Wouden. Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1995 (Cahier 123).
- Tesser et al. (1996) P.T.M. Tesser, F.A. van Dugteren en A. Merens. Rapportage minderheden 1996. Bevolking, arbeid, onderwijs, huisvesting. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996 (Cahier 133).
- Tesser en Veenman (1997) P.T.M. Tesser en J. Veenman. Rapportage minderheden 1997. Van school naar werk. De arbeidskansen van jongeren uit de minderheden in verband met het door hen gevolgde onderwijs. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 142).
- TK (1973/1974) Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag op de Nota buitenlandse werknemers. Tweede Kamer, vergaderjaar 1973/1974, 10504, nr. 9.
- TK (1982/1983) Minderhedennota. Tweede Kamer, vergaderjaar 1982/1983, 16102, nrs. 20-21.
- TK (1993/1994) Contourennota integratiebeleid etnische minderheden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/1994, 23684, nr. 1.
- TK (1995/1996a) Algemene Rekenkamer. Asielbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24440, nr. 2.
- TK (1995/1996b) Wetsvoorstel gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24778, nrs. 1-3.
- TK (1996/1997) Wijziging van de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen in verband met het vergroten van de effectiviteit van de wet (Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden). Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25369 nr. 1-3.
- TK (1997/1998) Gewichtenregeling basisonderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25844, nr. 2.
- TWCM (1995) Tijdelijke wetenschappelijke commissie minderhedenbeleid. Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans. Beschouwingen over immigratie- en integratiebeleid. Amsterdam: Het Spinhuis, 1995.
- Veenman (1994) J. Veenman (red.). Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande, 1994.
- Veenman (1995) J. Veenman. Onbekend maakt onbemind. Over selectie van allochtonen op de arbeidsmarkt. Assen: Van Gorcum, 1995.
- Veenman et al. (1995) J. Veenman, A. Dijkstra en B. Goezinne. Een omweg naar werk. Den Haag: VUGA, 1995.
- Veenman (1996) J. Veenman. Keren de kansen? De tweede-generatie allochtonen in Nederland. Assen: Van Gorcum, 1996.
- Vermeulen en Penninx (1995) H. Vermeulen en R. Penninx (red.). Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid. Amsterdam: Het Spinhuis, 1995.

- 
- Verweij (1997) A.O. Verweij. Vaststelling van etnische herkomst in Nederland. De BiZa-methode nader bekeken. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO), 1997.
- De Vries (1987) M.H. de Vries. Ogen in je rug. Turkse meisjes en jonge vrouwen in Nederland. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1987.
- Wolff en Penninx (1993) R. Wolff en R. Penninx. Etnische minderheden en de toegang tot de arbeidsmarkt. Een studie in opdracht van de Tijdelijke wetenschappelijke commissie minderhedenbeleid. Den Haag: Sdu, 1993.
- WRR (1979) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Etnische minderheden. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1979 (Rapporten aan de regering 17).
- WRR (1989) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Allochtonenbeleid. Den Haag: Sdu, 1989 (Rapporten aan de regering 36).
- Van der Zwan en Entzinger (1994) A. van der Zwan en H.B. Entzinger. Beleidsopvolging minderhedendeбат. Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken. Den Haag, 1994.



- § 10.1 Inleiding Het grootste deel van dit hoofdstuk is gewijd aan de ontwikkelingen die zich in de afgelopen 25 jaar hebben voorgedaan op het vlak van gezondheid en zorg. De beschrijving van die ontwikkelingen is in drie blokken ingedeeld. In het eerste blok wordt een beeld gegeven van ontwikkelingen in de gezondheidstoestand van de bevolking en van de achtergrond van die ontwikkeling. Dat gebeurt aan de hand van gebruikelijke indicatoren als de (oorzaken van) sterfte, de ervaren gezondheid, het optreden van ziekte en het vóórkomen van fysieke of psychische beperkingen. Deze onderwerpen zijn te vinden in de paragrafen 10.2 en 10.3, waarbij in de laatste paragraaf de aandacht is gericht op de veranderingen in leefgewoonten die de gezondheidstoestand van de bevolking hebben beïnvloed. In het tweede blok staan de voorzieningen voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening centraal. Naast de trends in het aanbod en het gebruik worden de inhoudelijke veranderingen weergegeven die zich hebben voorgedaan in dat aanbod, in de verhouding tussen hulpvrager en hulpverlener en in opvattingen over hulpverlening. In paragraaf 10.4 wordt daartoe achtereenvolgens ingegaan op de curatieve hulp, de geestelijke gezondheidszorg en enkele belangrijke onderdelen van de care: de zorg voor gehandicapten en de zorg voor ouderen. In paragraaf 10.5 is een beeld gegeven van de emancipatie van de patiënt. Het derde blok gaat over twee algemene beleidsthema's: het gezondheidsbeleid en de pogingen tot reorganisatie van de sector (§ 10.6). De beschrijvingen in de drie blokken lopen meer dooreen dan de hiervoor genoemde indeling suggereert. Ontwikkelingen in de gezondheidstoestand kunnen niet los worden gezien van het succes of falen van medische therapie; trends in aanbod en gebruik van voorzieningen zijn sterk bepaald door het voorzieningenbeleid van de overheid. Dat is ook de reden dat veel gezondheidsbeleid in deel 1 over de gezondheidstoestand aandacht krijgt en dat het beleid met betrekking tot het aanbod van voorzieningen in deel 2 is beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over actuele vraagstukken, waarvan te verwachten valt dat ze ook in de komende jaren belangrijke onderwerpen in het publieke debat over gezondheid en zorg zullen zijn. In die paragraaf komen thema's aan de orde als de mogelijke nadelige gevolgen van voorspellende geneeskunde, de spanning tussen vraag en aanbod, de ordening van de medische dienstverlening en de dienstverlening aan mensen met beperkingen en ten slotte de financiële structuur van de zorg.
- § 10.2 De gezondheidstoestand In de gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking hebben zich sinds de jaren zeventig belangrijke veranderingen voorgedaan. Alvorens daarop in wordt gegaan, is het van belang om erop te wijzen dat 'gezondheid' geen eenduidig te definiëren en meten begrip is. In de bekende definitie die de WHO in 1948 heeft gegeven, wordt gezondheid omschreven als een toestand van lichamelijk, geestelijk en sociaal welbevinden en niet louter als de afwezigheid van ziekte. In deze definitie is gezondheid een ideaal waarnaar men streven kan, maar waaraan - en dat is van belang - verschillende aspecten kunnen worden onderscheiden. In de *Volksgezondheid toekomst verkenning* van het RIVM staan drie aspecten genoemd (Ruwaard en Kramers 1997: 25): de aan- of afwezigheid van ziekte, het functioneren en de kwaliteit van leven, en de sterfte. Voor elk van deze aspecten bestaan indicatoren, waarvan echter de validiteit en betrouwbaarheid sterk verschilt. De beste indicator, in het bijzonder om veranderingen in de tijd weer te geven, is de (oorzaakspecifieke) sterfte. Hiervoor bestaat een betrouwbare en bij wet geregelde registratie die ver teruggaat in de tijd, zodat verschuivingen in het sterfjepatroon goed zichtbaar gemaakt kunnen worden.

Voor de aanwezigheid van ziekte bestaat slechts een beperkte wettelijke registratie van infectieziekten als tuberculose, aids en polio, waarvoor een plicht tot aangifte geldt. Ziekenhuizen registreren het voorkomen van verschillende vormen van kanker en er bestaan regionale registratiesystemen in huisartspraktijken. Ten slotte worden longitudinale epidemiologische onderzoeken uitgevoerd die gericht zijn op specifieke ziektebeelden als hart- en vaatziekten.

Voor gegevens over het functioneren en de kwaliteit van leven is men bijna geheel aangewezen op enquêtes. Het grote probleem bij de cijferreeksen die op enquêtegegevens of gegevens uit de registraties van huisartsen en ziekenhuizen zijn gebaseerd, is dat er steeds twijfels over blijven bestaan of de veranderingen die waargenomen worden wel kunnen worden toegeschreven aan veranderingen in de gezondheidstoestand. Er kunnen ook andere oorzaken voor gevonden worden, zoals de verhoogde bereidheid om met klachten naar de dokter te gaan, de verbeterde diagnostiek, en problemen rond non-respons en representativiteit. De enquêtes hebben het grote nadeel dat resultaten vrij sterk worden beïnvloed door de vraagformulering en juist in deze formulering zijn in de loop der tijd tal van wijzigingen aangebracht (zie o.a. Van den Berg en Van den Bos 1989).

Sterftecijfers zijn vanwege de betrouwbaarheid ervan de meest aangewezen bron als men veranderingen in de gezondheid sinds het begin van de jaren zeventig wil beschrijven. Daarom wordt in het navolgende vrij uitgebreid op die cijfers ingegaan. Toch zou het kortzichtig zijn om dit hoofdstuk te beperken tot sterftecijfers. Voor een oordeel over veranderingen in de gezondheidstoestand is het immers ook van belang dat inzicht gegeven wordt in de veranderingen in het optreden van ziekten en de kwaliteit van leven. Dat belang is bovendien nog toegenomen doordat de sterfte gemiddeld op steeds hogere leeftijd plaatsvindt.

10.2.1 Langetermijntrends in de sterfte

De veranderingen in de sterfte over de afgelopen 25 jaar kunnen niet los worden gezien van de grote sterftedaling die zich voordeed sinds het einde van de vorige eeuw. In de periode 1875-1975 is de sterfte in Nederland bijna continu gedaald; alleen in de periode 1961-1972 deed zich onder mannen een kleine stijging voor. Achter de daling in de totale sterfte gaat een verschuiving in de aard ervan schuil, de zogenoemde epidemiologische transitie, waarbij degeneratieve aandoeningen als doodsoorzaak gaan domineren in plaats van infectieziekten (Omran 1971). Dit verschijnsel deed zich in de gehele Westerse wereld voor.

Voor 1930 nam de levensverwachting sterk toe door de reductie in de sterfte van zuigelingen en kinderen, die vooral aan infectieziekten overleden. In Westerse landen haalde rond 1950 reeds ongeveer 95% van de geboren kinderen de volwassen leeftijd, eind jaren tachtig gold dat zelfs 98%-99% van de zuigelingen (Lopez et al. 1995: 3).

Tot de Tweede Wereldoorlog was sprake van een hoge sterfte aan infectieziekten, die wel 'armoedeziekten' genoemd worden, omdat ze dankzij de toenemende welvaart naar de achtergrond verdwenen. In de naoorlogse periode trad, tegelijk met die stijgende welvaart, daarentegen een toename op in de sterfte aan hart- en vaatziekten, kanker en verkeersongevallen. In die landen waar de welvaart na de oorlog als eerste toenam, steeg de sterfte aan deze aandoeningen ook het eerst en daarom worden ze 'welvaartsziekten' genoemd (Trowel en Burkitt 1981). Een veranderd voedingspatroon, de toename van het aantal rokers, stress onder managers en een zittende levenswijze alsmede de toename van het wegverkeer worden hiervoor verantwoordelijk gehouden.

In samenhang met het verschil in leefwijze tussen mannen en vrouwen nam ook het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen toe, in Nederland van ruim 2 jaar vlak na de oorlog tot 6,6 jaar in 1981/'85 (Van Poppel 1991: 31).

Sindsdien nemen de verschillen af. In 1994 was het verschil gedaald naar 5,7 jaar en ook voor de toekomst wordt een verdere afname verwacht (Ruwaard en Kramers 1997: 11).

In een recente analyse van de langetermijntrends in de sterfte wordt de epidemiologische transitie voor Nederland in vijf perioden onderverdeeld (Wolleswinkel et al. 1997):

1. 1875-1900: sterke daling van de sterfte aan infectieziekten als tyfus, roodvonk, scheurbuik en mazelen (vooral de via het water en voeding verspreide infecties);
2. 1901-1920: minder sterke daling van de sterfte aan de hiervoor genoemde infectieziekten;
3. 1921-1940: daling van de sterfte aan infectieziekten die via de lucht verspreid worden, zoals tuberculose, kinkhoest en difterie; toename van de sterfte aan infectieziekten als blindedarmontsteking en geslachtsziekten;
4. 1945-1970: sterke stijging van de sterfte aan coronaire hartziekten (chz), kanker en verkeersongevallen, daling van de sterfte aan infectieziekten als acute bronchitis, longontsteking, influenza;
5. 1970-heden: daling van de sterfte aan chz, verkeersongevallen en sommige vormen van kanker.

Vanwege de verschuiving die er optrad in de doodsoorzaken, trad er ook een verschuiving op in het heersende epidemiologische paradigma over de determinanten van ziekten en daarmee in de onderbouwing van het beleid in de volksgezondheid. Drie fasen zijn kenmerkend (Beaglehole 1995: 45). De eerste is die waarin vooral het gebrek aan openbare voorzieningen als waterleiding en rioleering verantwoordelijk werd gehouden voor het optreden van epidemieën, een fase die in de tweede helft van de vorige eeuw haar hoogtepunt had. De tweede fase is die waarin de nadruk lag op ziekteverwekkers (bacteriën, virussen) als belangrijkste oorzaak, een fase die liep van het eind van de vorige eeuw tot de jaren zeventig van deze eeuw. Als derde fase geldt het epidemiologische model van de leefstijlfahankelijke risicofactoren voor ziekten als hart- en vaatziekten, kanker, aids. Nadat dit laatste model het dominante paradigma was geworden, is een stimuleringsprogramma voor individuele gedragsverandering in gang gezet (zie § 10.6 over gezondheidsbeleid). Sinds het midden van de jaren tachtig is daarnaast aandacht gekomen voor de sociaal-economisch gerelateerde gezondheidsverschillen (Mackenbach 1994: 8). In de jaren negentig groeit de aandacht voor genetische determinanten van ziekte (Galjaard 1997; zie ook § 10.7).

10.2.2 Recente ontwikkelingen in de sterfte

Omstreeks 1970 heerste de opvatting dat de levensverwachting van de bevolking in Westerse landen niet verder te verbeteren viel, omdat de meeste sterfte met veroudering samenhang (Mackenbach 1995: 84). Die opvatting bleek onjuist, want in de decennia daarna trad een zo sterke daling van die sterfte op dat de levensverwachting van zowel mannen als vrouwen tussen 1970 en 1996 met bijna vier jaar steeg (zie figuur 10.1).

De leeftijdsspecifieke trends in de sterfte over de periode 1970-1995 laten voor zowel mannen als vrouwen en voor bijna alle leeftijdscategorieën een daling zien (CBS/VWS 1997: 139). Alleen onder mannen van 75 jaar en ouder is het sterftecijfer bijna constant. De daling is het sterkst bij zuigelingen en jeugdigen tot 24 jaar.

Figuur 10.1

Levensverwachting bij de geboorte van mannen en vrouwen in de periode 1970-1996



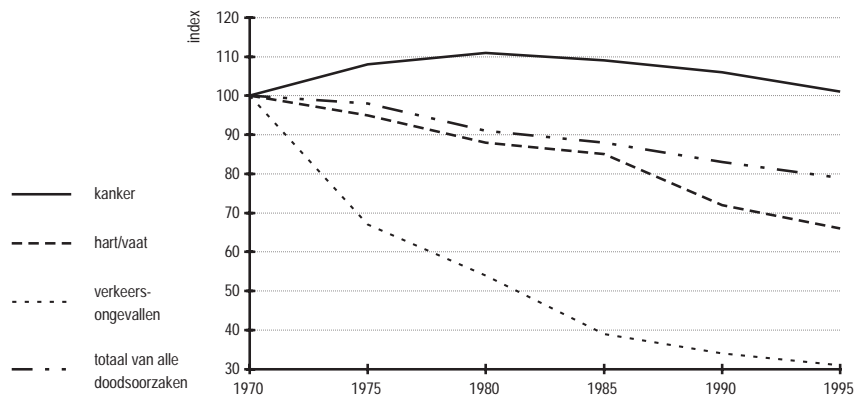
Bron: CBS (Statline)

Met de afname van de sterfte steeg de levensverwachting. Gezien over de periode van 1960-1990, levert de sterftedaling onder zuigelingen en kinderen de grootste bijdrage aan de toename van de levensverwachting van mannen, terwijl de levensverwachting voor vrouwen vooral toenam door een daling in de sterfte onder ouderen (Van der Veen 1997). In de jaren tachtig trad echter een daling op in de levensverwachting van ouderen van 85 jaar en ouder (Nusselder 1998). De resultante van de beschreven trends is dat steeds meer Nederlanders pas op hoge leeftijd overlijden. De spreiding rond de gemiddelde leeftijd van overlijden is kleiner geworden (Nusselder en Mackenbach 1996).

In het begin van de jaren negentig heeft Mackenbach een analyse van de sterftedaling naar doodsoorzaak uitgevoerd (Mackenbach 1992). Met name drie oorzaken bleken verantwoordelijk voor de sterftedaling sinds 1970. Dat zijn: hart- en vaatziekten, uitwendige oorzaken (met name verkeersongevallen onder mannen) en aangeboren of rond de geboorte ontstane afwijkingen. Overigens bleek niet voor alle doodsoorzaken een daling op te treden; de sterfte aan verschillende vormen van kanker vormt zo'n uitzondering.

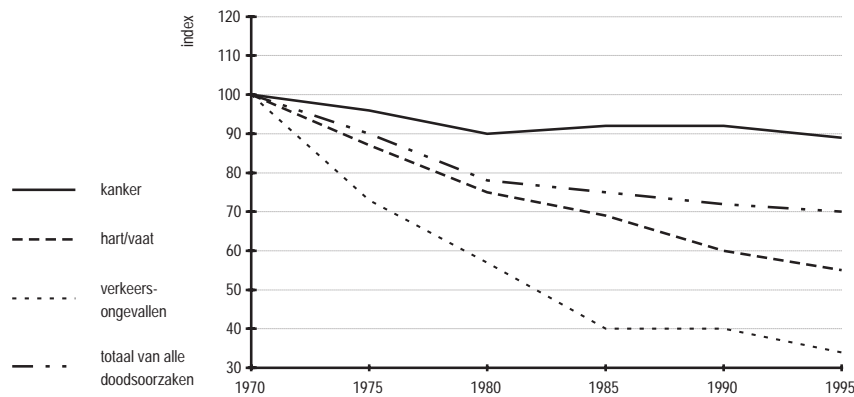
In de *Volksgezondheid toekomst verkenning* van het RIVM uit 1993 en 1997 zijn uitvoerige beschrijvingen van de ontwikkelingen van 52 aandoeningen te vinden (Ruwaard en Kramers 1993; Ruwaard en Kramers 1997). In het vervolg van deze paragraaf wordt voor enkele van deze doodsoorzaken de ontwikkeling in de sterfte weergegeven en is uiteengezet welke factoren in de veranderingen een belangrijke rol hebben gespeeld. Er is gekozen voor hart- en vaatziekten, kanker, aids en uitwendige doodsoorzaken als verkeersongevallen, zelfmoord en geweld. Het gaat hier om doodsoorzaken die een sterk verband vertonen met gedrag en maatschappelijke ontwikkelingen en die bovendien in de afgelopen

Figuur 10.2 Ontwikkeling in de gestandaardiseerde sterfte aan kanker, hart- en vaatziekten, ongevallen en de totale sterfte voor alle doodsoorzaken onder mannen, 1970-1995 (in indexcijfers, 1970 = 100)



Bron: CBS

Figuur 10.3 Ontwikkeling in de gestandaardiseerde sterfte aan kanker, hart- en vaatziekten, ongevallen en de totale sterfte voor alle doodsoorzaken onder vrouwen, 1970-1995 (in indexcijfers, 1970 = 100)



Bron: CBS

25 jaar sterk in de publieke belangstelling hebben gestaan. Zo bestond in de jaren zeventig vooral aandacht voor hart- en vaatziekten en verkeersongevallen. Nadat de sterfte aan het acute hartinfarct en verkeersongevallen sterk daalde, verschoof de aandacht naar kanker als belangrijkste welvaartsziekte. In het midden van de jaren tachtig eiste aids vrij plotseling de aandacht op. "Aids maakte van kanker een banaliteit" aldus Susan Sontag (zie Dekker en Ester 1993). Langzamerhand lijkt de aandacht voor aids overigens te verminderen, omdat de sterftcijfers in ons land geen stijgende tendens meer vertonen. In de figuren 10.2 en 10.3 is de ontwikkeling in de sterfte aan hart- en vaatziekten, kanker, ongevallen, alsmede de totale sterfte, in beeld gebracht.

Sterfte ten gevolge van hart- en vaatziekten

De daling van de sterfte aan hart- en vaatziekten droeg voor 54% bij aan de sterftedaling onder mannen die zich tussen 1970 en 1989 voordeed en voor 57% aan de sterftedaling onder vrouwen. In de gehele Westerse wereld vormen hart- en vaatziekten echter nog steeds doodsoorzaak nummer één; ze zijn verantwoordelijk voor 37% van de sterfte (1995). Veelvoorkomende hart- en vaatziekten zijn de ischemische of coronaire hartziekten, zoals het acute hartinfarct, en daarnaast de 'beroerte' ofwel hersenbloeding en herseninfarct.

Coronaire hartziekten gelden als typische welvaartsziekten, omdat het optreden ervan sterk samenhangt met leefgewoonten als vette voeding, roken en gebrek aan lichaamsbeweging. De sterfte aan coronaire hartziekten nam na de oorlog met het stijgen van de welvaart sterk toe, maar daalde na een piek in 1972 ook sterk.

Deze ontwikkeling trad in alle Westerse landen op, waarbij zowel de stijging als daaropvolgende daling zich het eerste in de rijkste landen voordeed. Toen in de jaren zeventig in de Westerse landen de sterftedaling inzette, nam de sterfte in Oost-Europa juist toe. Niet alleen tussen landen, maar ook binnen landen bestaat een opmerkelijke samenhang met het welvaartsniveau. In de jaren vijftig waren coronaire hartziekten vooral een 'managersziekte', maar voordat de sterftedaling inzette was er al een omslag opgetreden, waarbij de sterfte in de lagere sociale strata het hoogste was.

Het karakteristieke patroon van stijging en daling is het resultaat van een ingewikkeld samenspel van veranderingen in het voedingspatroon en de leefgewoonten van de bevolking, naast de vooruitgang in medische zorg. In de periode 1973-1997 heeft de behandeling van het acute hartinfarct een ware metamorfose ondergaan (Wellens 1997). In 1972 was de behandeling afwachtend en op rust gericht. Van de opgenomen patiënten overleed 40% in het ziekenhuis (cijfers uit de regio Den Haag) een percentage dat nu is gedaald tot 10. In de huidige behandeling staat een actieve rol van cardioloog en hartchirurg voorop, aan wie daartoe ook tal van middelen ter beschikking staan die in de afgelopen 25 jaar ontwikkeld zijn, zoals dotteren en bypassoperaties, stolseloplossende medicamenten en grote verbeteringen in de diagnostiek door de ontwikkeling van computertomografie (CT) en magnetic resonance imaging (MRI) apparatuur. Voor de sterftedaling over gehele de periode 1974-1992 lijkt niettemin vooral de gunstige ontwikkeling in de risicofactoren, zoals de daling van het aantal rokers en de verminderde consumptie van verzadigd vet, verantwoordelijk te zijn (Oei en Erkelens 1995). De medische zorg leverde vooral na het midden van de jaren tachtig een substantiële bijdrage aan de sterftedaling door de ruimere toepassing van stolseloplossende medicamenten (Bonneux et al. 1997). De betere behandeling van het acute hartinfarct had tot gevolg dat het aantal patiënten met 'hartfalen' en 'hartzwakte' op latere leeftijd sterk toenam. De verklaring voor de omslag in de samenhang tussen sociaal-economische status en de sterfte aan coronaire hartziekten wordt gezocht in het feit dat personen uit

de hogere sociale strata ontvankelijker zijn voor voorlichting over een gezonde levenswijze en wellicht ook een betere toegang hebben tot medische zorg (zie Kunst en Mackenbach 1990: 34). Dat geldt mutatis mutandis ook voor de verhouding tussen Westerse en niet-Westerse landen. In veel Westerse landen daalde het aantal rokers sinds de jaren zeventig gestaag en dan met name onder de hoger opgeleiden (Pierce 1989). De huidige groeimarkten voor de sigarettenindustrie zijn dan ook te vinden in de Derde Wereld en Oost-Europa (Bartecchi et al. 1995).

Sterfte ten gevolge van uitwendige oorzaken: verkeersongevallen, (zelf)moord

De trend in de ontwikkeling van het aantal dodelijke slachtoffers van verkeersongevallen kent hetzelfde verloop als dat van een welvaartsziekte. Tussen 1950 en 1972 verdrievoudigde het aantal verkeersdoden van circa 1.000 in 1950 tot circa 3.200 in 1972 (STG 1988: 54). Daarna volgde een sterke daling van het aantal doden in het wegverkeer naar 1.438 in 1985 (Van Beek en Mackenbach 1992). In de jaren daarna daalde het aantal verder, maar minder snel naar 1.180 in 1996 (CBS/V&W 1997: 137). De oorzaak van de sterke stijging van het aantal slachtoffers is vooral te vinden in de toename van het autogebruik en de sterke stijging van de populariteit van brommers onder jongeren. Zo steeg het aantal brommers tussen 1950 en 1960 met een factor 20 van 55.000 naar ruim een miljoen.

Voor de daling van het aantal verkeersdoden wordt een aantal verklaringen genoemd. Met de oliecrisis van 1973 kwam de snelle groei in het aantal reizigerskilometers tot staan. In de jaren zeventig werd een aantal wettelijke maatregelen ingevoerd die het aantal (dodelijke) ongevallen verminderden: de verlaging van de maximumsnelheid buiten de bebouwde kom (1974), de Alcoholwet die het alcoholgehalte van 0,5 promille strafbaar stelde (1974), de plicht tot het dragen van autogordels (1975) en de plicht voor bromfietzers om een helm te dragen (1975). Daarnaast nam het aantal bromfietsen in de jaren tachtig geleidelijk af en heeft ook de verbeterde medische traumazorg aan de vermindering van het aantal verkeersdoden bijgedragen. In het rijden onder invloed tijdens weekendnachten is een daling opgetreden. In 1973 werd bij 15% van de aangehouden automobilisten een bloedalcoholgehalte van 0,5 promille aangetroffen. In het begin van de jaren negentig was dat nog slechts bij 4% van de automobilisten het geval. Wettelijke maatregelen en de invoering van de ademanalyse voor bewijsdoeleinden hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld (CBS/V&W 1997).

De sterfte als gevolg van geweld en zelfdoding wordt ook dikwijls gerelateerd aan maatschappelijke ontwikkelingen, maar kende een geheel ander verloop dan de zojuist besproken doodsoorzaken. Hier trad in de jaren zeventig geen daling, maar juist een stijging op. Het aantal overledenen als gevolg van geweld is numeriek klein, maar is één van de doodsoorzaken waarvoor zich sinds de jaren zestig een sterke groei heeft voorgedaan. Tussen 1970 en 1996 is het aantal slachtoffers verdrievoudigd van 62 in 1970 tot 193 in 1996. De ontwikkeling bij zelfdoding is enigszins anders. Aan het begin van deze eeuw was het suïcidecijfer vrij hoog (138 per miljoen inwoners van 15 jaar en ouder), maar liep terug tot 93 per miljoen inwoners aan het begin van de jaren vijftig. Hierna volgde een relatief constant verloop tot het begin van de jaren zeventig, waarna een stijging volgde met een piek van 1.760 doden in 1985, een stijging van 56% in 20 jaar (Moritz en Diekstra 1988). Tussen 1985 en 1990 vertoont het suïdecijfer een dalende tendens. Na 1990 is het verloop betrekkelijk stabiel (Van den Berg 1998).

Sterfte ten gevolge van kanker

De verschillende vormen van kanker zijn verantwoordelijk voor ruim 28% van de sterfte (Maas et al. 1997: 126) Voor alle kankers tezamen heeft zich onder mannen een geleidelijke stijging van de sterfte voorgedaan tot het midden van de jaren tachtig, waarna een daling volgde (zie figuur 10.2). Onder vrouwen heeft tot 1980 een daling plaatsgehad en is de (gestandaardiseerde) sterfte nu constant. Voor verschillende vormen van kanker is de ontwikkeling tussen 1970 en 1995 heel verschillend:

- dalende trend: maag, rectum, baarmoederhals, eierstok, dikke darm (vrouwen);
- gelijkblijvend: borst (met zeer recentelijk een daling), lymfe;
- stijgende trend: long (vrouwen), prostaat en dikke darm (mannen);
- specifiek patroon: mannen: long eerst stijgend nu dalend, idem pancreas, urineblaas.

Na 1950 is sterfte aan longkanker sterk gestegen en bij mannen de belangrijkste oorzaak van kankersterfte geworden (33% van sterfte aan kanker) (Hoogeboezem 1998). Na het ontdekken van de aandoening is in 80% van de gevallen sprake van zo veel uitzaaiingen dat geen herstel mogelijk is. Voor longkanker is roken de belangrijkste determinant. Als er niet meer gerookt zou worden, zou longkanker onder mannen voor bijna 90% verdwijnen¹ (Hoogeveen en Jansen 1997). Ook voor sommige andere kankers worden leefstijlkenmerken als roken, alcohol en voeding genoemd als determinanten (kanker van slokdarm, maag en darm). Onder vrouwen is borstkanker de belangrijkste oorzaak van kankersterfte (22%). Over de determinanten van borstkanker is nog veel onduidelijkheid. De leeftijd van eerste menstruatie en menopauze speelt een rol, en wie geen of laat kinderen heeft gekregen, heeft een verhoogd risico. Het huidige onderzoek richt zich vooral op mogelijke genetische oorzaken.

Sinds de jaren zeventig is er in de Westerse wereld veel geld geïnvesteerd in onderzoek naar het ontstaan en de behandeling van kanker. In de Verenigde Staten kondigde president Nixon in 1971 de 'War on cancer' aan. 25 jaar later werd de balans opgemaakt (Sporn 1996; Bailar en Gornik 1997). In tegenstelling tot de strijd tegen andere belangrijke levensbedreigende welvaartsziekten als hart- en vaatziekten is die tegen kanker geen succesverhaal geworden, ook al werd herhaaldelijk aangekondigd dat de doorbraak in de strijd tegen kanker nabij was. Successen zijn er vooral geboekt in de behandeling van leukemie bij kinderen, huidkanker, zaadbalkanker en de ziekte van Hodgkin (Proctor 1995; Sporn 1996). In de Verenigde Staten is de sterfte aan kanker onder personen jonger dan 55 jaar tussen 1970 en 1994 met 25% afgenomen.

Daartegenover staat een toename in de sterfte bij personen boven de 55 jaar van ongeveer 15% onder mannen en 20% onder vrouwen met als netto-effect dat de gestandaardiseerde sterfte 6% hoger is dan in 1970 (Bailar en Gornik 1997). Bij de veelvoorkomende vormen van kanker die grote invloed hebben op de sterftcijfers, zoals longkanker en dikke-darmkanker, is de vooruitgang in de behandeling bescheiden. De geringe winst die er is geboekt, is vooral te danken aan het fundamentele biomedische onderzoek naar het ontstaan van kanker en de vroege opsporing van bijvoorbeeld borstkanker, baarmoederhalskanker en prostaatkanker. Daarnaast is de kwaliteit van leven tijdens en na de behandeling verbeterd. Nog steeds is preventie de belangrijkste mogelijkheid om het ontstaan van en de sterfte aan kanker terug te dringen. Daarbij gaat het enerzijds om gedragsverandering (stoppen met roken en een voedingspatroon met veel verse groente en fruit) en anderzijds om preventief gebruik van medicijnen, met name voor personen bij wie een genetische dispositie, bijvoorbeeld voor borstkanker, geconstateerd is.

Aids Het complex aan ziektebeelden dat onder de naam aids bekendstaat, werd in de Verenigde Staten voor het eerst beschreven in 1981. Een jaar later werd aids in Nederland geconstateerd (Coutinho 1989). In een tijd waarin chronische, degeneratieve ziekten domineerden, werd de opmars van een nieuwe infectieziekte die onder jongeren dodelijke slachtoffers maakte nauwelijks voor mogelijk gehouden. Vanwege de exponentiële toename van het aantal nieuwe gevallen (in de periode 1982-1984 verdubbelde het aantal gevallen in elke acht maanden) werd een ramp van ongekend formaat verwacht. In een brief aan de Tweede Kamer werd de verwachting uitgesproken dat er in 1990 ongeveer 4.000 aids-patiënten zouden zijn. Na een aantal jaren nam de verdubbelingstijd echter toe en werd de raming van het aantal gevallen naar beneden bijgesteld. Naar schatting van het RIVM waren er in 1994 een kleine 1.500 aids-patiënten in leven. Het totaal aantal met het HIV-virus besmette personen wordt geschat op nog geen 8.000.

Er is sinds het uitbreken van de epidemie veel moeite en geld in voorlichting en onderzoek gestoken, veel meer dan voor andere ziekten. De verspreiding van het virus via het bloed is tot staan gebracht. Risicogroepen zijn zich 'veiliger' gaan gedragen en de verspreiding buiten de risicogroepen heeft zich in veel mindere mate voorgedaan dan aanvankelijk werd gedacht. De sterfte neemt na 1985 sterk toe tot een piek in 1992, vlakt daarna af en daalt vanaf 1995. Er zijn recentelijk medicijnen beschikbaar gekomen die de levensduur verlengen.

10.2.3 Het optreden van ziekten (morbiditeit)

Eén van de veronderstellingen van de epidemiologische transitie is dat er een verschuiving optreedt van acute naar chronische aandoeningen. Deze toename zou de keerzijde zijn van de winst in de levensverwachting, want de toegevoegde jaren zouden vooral ongezonde jaren zijn (Verbrugge 1984). Ook voor de komende decennia werd verwacht dat voor een verdere levensverlenging de prijs in de vorm van een langere ziekteperiode aan het einde van het leven betaald moet worden (Schaapveld 1990; Ruwaard en Kramers 1993). Door de verdubbeling van het aantal personen van 80 jaar en ouder sinds de jaren zeventig, is het aantal chronisch zieken en personen met ouderdomsgebreken zeker toegenomen. Het is daarom begrijpelijk dat op dit moment zowel in de gezondheidszorg als in het overheidsbeleid veel aandacht is voor de zorg en leefsituatie van chronisch zieken. Het is echter nog maar de vraag of er, na correctie voor de verandering in de leeftijdsopbouw, ook een toename is opgetreden van het aantal chronisch zieken. Dat zou gebeurd kunnen zijn doordat acute aandoeningen langzamerhand chronisch zijn geworden, doordat men langer in leven blijft met een chronische aandoening of doordat de medische zorg het mogelijk maakt dat ook personen met een minder goede conditie langer in leven blijven. De laatsten zouden vroeger wellicht zijn overleden aan een acute aandoening; op hogere leeftijd lopen zij echter meer dan anderen het risico om een chronische ziekte op te lopen. Hierbij speelt ook een rol dat de medische zorg en het medische onderzoek in het verleden meer gericht waren op het terugdringen van de sterfte dan het aanpakken van niet-levensbedreigende chronische aandoeningen (Gruenberg 1977; Van den Bos 1989; Spreuwerberg 1995).

Een toename van het aantal chronisch zieken zou tot uiting moeten komen in een toename van het aantal nieuwe ziektegevallen in een bepaalde periode (incidentie) of in een toename van het aantal ziektegevallen op een bepaald moment (prevalentie). In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling in deze epidemiologische kengetallen voor een selectie van chronische aandoeningen besproken. Het betreft: chronische aandoeningen van het zenuwstelsel (ziekte van Parkin-

son, multiple sclerose (MS)), van het hart- en vaatstelsel (hartfalen en hartzwakte), de luchtwegen (astma en chronische bronchitis), het bewegingsapparaat (reumatoïde artritis en gewrichtsslijtage), de huid (eczeem), de stofwisseling (diabetes) en psychische aandoeningen (schizofrenie, dementie en depressie). Een uitgebreider overzicht is te vinden in de *Volksgesondheid toekomst verkenning* van het RIVM (Maas et al. 1997). Bij deze presentatie past een kanttekening. Voor inzicht in de trends in het voorkomen van chronische aandoeningen is men in belangrijke mate aangewezen op de continue morbiditeitsregistratie in Nijmegen die voor de periode 1971-1994 over gegevens beschikt uit vier huisartspraktijken met in totaal 12.000 patiënten (Van de Lisdonk et al. 1994). Het kleine aantal praktijken van academisch werkende huisartsen en een specifieke regionale patiëntenpopulatie maken het moeilijk om de bevindingen naar Nederland als geheel te generaliseren. Daarnaast is het riskant om uitspraken te doen over trendmatige ontwikkelingen in het optreden van zeldzame ziekten.

In paragraaf 10.2.2 is reeds uiteengezet dat de behandeling van het *acute hartinfarct* in de jaren zeventig en tachtig sterk verbeterd is. Hierdoor is het aantal nog levende personen met een doorgemaakt infarct in de loop der tijd toegenomen. Vaak openbaart zich bij hen 'hartfalen' op latere leeftijd. In de vier huisartspraktijken nam het aantal nieuwe patiënten met hartfalen toe van 2 per 1.000 in 1971 (mannen en vrouwen) tot 4 per 1.000 (mannen) en 5 per 1.000 (vrouwen). Landelijk was er sprake van een vrij sterke toename van het aantal ziekenhuisopnamen (Bonneux et al. 1997).

De *ziekte van Parkinson* is een ziekte die met name onder personen ouder dan 75 jaar voorkomt. Het zou dan ook niet verwonderlijk zijn wanneer er met het toegenomen aantal ouderen ook een stijging in het aantal patiënten zou zijn opgetreden. In de periode 1971-1992 is er echter, onafhankelijk van de vergrijzing, geen toename te constateren in het aantal nieuwe ziektegevallen in de vier huisartspraktijken, er is eerder sprake van een daling in de incidentie (van ca. 0,8 naar 0,4 per 1.000, gestandaardiseerd voor leeftijd en geslacht), alhoewel het aantal patiënten over de gehele periode aan de kleine kant is (124) om ondubbelzinnig een trend vast te kunnen stellen. In de prevalentie deed zich tussen 1972 en eind jaren zeventig een stijging voor, maar deze werd gevolgd door een geleidelijke daling tot in 1987 het niveau van 1972 weer werd bereikt (2 per 1.000); daarna bleef de prevalentie constant. In de *Volksgesondheid toekomst verkenning* wordt ter verklaring gewezen op de introductie van het nieuwe Parkinson-medicijn in 1970 (L-dopa) waardoor patiënten langer in leven bleven (Aalbersberg et al. 1997). De daling van de prevalentie zou te maken kunnen hebben met het overlijden van de eerste generatie patiënten die met L-dopa was behandeld in combinatie met een verlaagde incidentie.

Multipele sclerose is een ziekte van het zenuwstelsel, die op veel jongere leeftijd toeslaat. Bij het merendeel van de patiënten manifesteert de ziekte zich voor het vijfenveertigste levensjaar. In de sterfte is sinds 1979 nauwelijks een verandering opgetreden. De incidentie en prevalentie zijn wel toegenomen; de belangrijkste verklaring hiervoor is de toepassing van nieuwe diagnostische technieken (MRI). Op dit moment is de behandeling met interferon een actueel onderwerp. De voordelen hiervan hebben vooral betrekking op de kwaliteit van leven, maar niet op een langere levensduur.

In het voorkomen van chronische luchtwegaandoeningen als *astma* en *chronische bronchitis* hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan. Astma is een aandoening die vooral onder kinderen voorkomt. Op volwassen leeftijd heeft

de helft van de patiëntjes geen klachten meer. De prevalentie van astma is na 1983 bijna verdubbeld, nadat deze in de periode 1972-1983 vrijwel constant was. Voor een deel is deze stijging ontstaan doordat huisartsen en ouders in dezen alerter zijn geworden; voor een ander deel lijkt de stijging veroorzaakt door een toename van allergische reacties in de bevolking. Zo is ook de incidentie van allergische rhinitis en hoekoorts toegenomen, maar overigens niet de incidentie van constitutioneel eczeem (Van de Lisdonk et al. 1994: 202, 284).

Chronische bronchitis komt vooral onder oudere mannen voor en wordt in de eerste plaats veroorzaakt door roken; de aandoening zou echter ook een gevolg kunnen zijn van astma op jonge leeftijd. Na een aanvankelijke stijging (1972-1975) is de prevalentie van chronische bronchitis onder mannen gedaald. Onder vrouwen is in de jaren tachtig juist een stijging in de prevalentie opgetreden, die wordt toegeschreven aan de toename van het aantal vrouwen dat rookt.

De behandeling van astma is sinds het begin van de jaren negentig verbeterd door de toepassing van inhalatiecorticosteroiden. In combinatie met de daling van het aantal rokers in de jaren zeventig en tachtig is het aannemelijk dat toekomstige cohorten ouderen minder last zullen hebben van niet te verhelpen vernauwing van de luchtwegen.

Klachten over en ziekten van het bewegingsapparaat behoren tot de karakteristieke aandoeningen van de oude dag; deze aandoeningen zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor lichamelijke beperkingen op hogere leeftijd. De prevalentie van *reumatoïde artritis* (reuma in engere zin) is tussen 1972 en 1986 toegenomen, waarna een lichte daling volgde. In de incidentie en prevalentie van veel vaker voorkomende *gewrichtsslijtage* (artrose) hebben zich echter geen duidelijke trends voorgedaan. Een duidelijk stijgende trend bleek er in de periode 1972-1993 wel te zijn voor het aantal ziekenhuisopnamen vanwege een heupfractuur. Deze stijging bedroeg, gecorrigeerd voor demografische verandering, 50% onder vrouwen en 60% onder mannen. Wellicht speelt de toegenomen mobiliteit van ouderen hier een rol.

Ook *suikerziekte* is een aandoening die vooral onder ouderen voorkomt. Het gaat dan met name om de niet-insulineafhankelijke vorm. Veelal wordt de aanwezigheid hiervan bij toeval ontdekt bij een keuring of algemeen onderzoek bij vage klachten (Van de Lisdonk et al. 1994). Het is een ziekte die niet meer overgaat en daarom is een verandering van leefstijl geboden: dieet houden, meer bewegen, afvallen en soms gebruik van medicijnen. Daarnaast worden regelmatige controles bij de huisarts van bloedsuiker en op complicaties van de ziekte (waaronder blindheid) een vaste routine. In de periode 1972-1994 is de prevalentie gestegen, maar verliep de incidentie zonder duidelijke trends. De levensverwachting van diabetespatiënten is toegenomen. Op dit moment is wellicht de helft van de lijdens aan suikerziekte nog niet bekend bij de huisarts en alleen al daarom mag een verdere toename van de prevalentie verwacht worden. Het is ook niet duidelijk of de geconstateerde toename van de prevalentie in het verleden vooral is toe te schrijven aan verhoogde alertheid van de huisarts of van een reële stijging.

De epidemiologische kengetallen voor *psychische stoornissen* laten eveneens een stijging zien, ten minste, wanneer de Nijmeegse registratie in de huisartspraktijk als uitgangspunt wordt genomen. De prevalentie en incidentie van neurotische stoornissen (bv. fobie, angst- en dwangneurose) is vooral onder vrouwen toegenomen. De toename is wellicht toe te schrijven aan betere herkenning door de huisarts en de toegenomen bereidheid van patiënten om

hulp te zoeken voor psychische klachten (Balkom en Van Dyck 1997: 318). Dat geldt ook voor depressie en dementie, waarvoor eveneens een toename geconstateerd is. Voor de verklaring wordt opnieuw gewezen op de toegenomen alertheid van zowel huisartsen als personen in de omgeving van de patiënt.

Dit beknopte overzicht laat zien dat chronische aandoeningen meer voorkomen dan 20 à 25 jaar geleden maar het is geenszins zo dat er bij alle aandoeningen sprake is van een toename. Soms kan een toename worden toegeschreven aan vervangende ziekte of een langere levensduur, maar bijna altijd speelt ook de vroegere opsporing een rol. Dat laatste geldt ook voor de toegenomen incidentie van verschillende vormen van kanker, zoals borst-, huid- en prostaatkanker (Maas et al. 1997).

10.2.4 Functioneren en kwaliteit van leven

De gezondheidstoestand van de bevolking is niet alleen af te lezen aan de levensverwachting of de mate waarin een bepaalde aandoening voorkomt. Ook het persoonlijke oordeel over de eigen gezondheid en de ervaring van belemmeringen in het dagelijks functioneren zijn belangrijke aspecten. In de loop der tijd is in periodiek herhaalde onderzoeken als het (Doorlopend) leefsituatieonderzoek (LSO/DLO) en de Gezondheidsenquête naar deze subjectieve aspecten gevraagd. De resultaten hiervan zijn van een ander karakter dan cijfers van geregistreerde sterfte of ziekte, en de wijze waarop de vraag is voorgelegd of mogelijke antwoorden zijn gepresenteerd, blijkt een niet te verwaarlozen invloed te hebben op de uitkomsten. Daardoor komt de vergelijkbaarheid in de tijd onder druk te staan. In dit hoofdstuk is ervoor gekozen om de ontwikkeling van die indicatoren te presenteren waarvan de vraagstelling (bij benadering) hetzelfde gebleven is. Dit zijn enerzijds indicatoren die uit één of een beperkt aantal vragen bestaan, zoals de vraag naar de gezondheidstoestand in het algemeen (vanaf 1970) of naar tijdelijke beperkingen in activiteiten (vanaf 1981), en anderzijds uitgebreide vragenlijsten als de Vragenlijst onderzoek ervaren gezondheid (VOEG) (Dirken 1967; Van Baal 1997). De onderzoeken waarin deze vragen periodiek zijn opgenomen, hebben over het algemeen alleen plaatsgevonden bij de zelfstandig wonende bevolking. Om inzicht te krijgen in de veranderingen in het functioneren en de kwaliteit van leven vormen ouderen een belangrijke categorie. Het is plausibel dat de in paragraaf 10.1 genoemde epidemiologische transitie, waarbij acute levensbedreigende aandoeningen plaatsmaken voor chronische invaliderende aandoeningen, haar weerslag vindt in een toenemend percentage ouderen met lichamelijke beperkingen. In de verschillende Leefsituatieonderzoeken onder ouderen (vanaf 1976) zijn enkele indicatoren over de aanwezigheid van lichamelijke beperkingen opgenomen, die ook in recente onderzoeken herhaald zijn.

Ervaren gezondheid

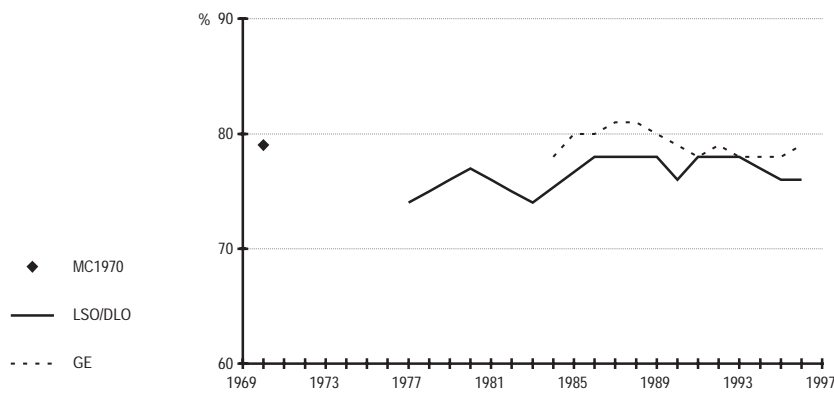
In het onderzoek Medische consumptie, het (Doorlopend) leefsituatieonderzoek en in de Gezondheidsenquête is aan de respondenten gevraagd wat zij in het algemeen van hun gezondheidstoestand vinden, waarbij vijf mogelijke antwoorden werden voorgelegd (zeer goed/goed/gaat wel/soms goed, soms slecht/slecht, of formuleringen van gelijke strekking). Wanneer de categorieën 'zeer goed' en 'goed' samengenomen worden, komt het beeld naar voren dat tussen de 75% en 80% van de bevolking naar eigen zeggen een goede gezondheid heeft.

Afgezien van het eerste onderzoek uit 1970, lijkt zich een patroon voor te doen waarbij de ervaren gezondheid tussen het midden van de jaren zeventig en tachtig een lichte verbetering vertoonde, gevolgd door een lichte verslechtering. Vanwege de verschillen in vraag- en antwoordformulering zijn de reeksen van

het Leefsituatieonderzoek en de Gezondheidsenquête niet volledig vergelijkbaar. Nadere analyse van de gegevens uit het Leefsituatieonderzoek (1977-1989) laat geen significante verbetering van het gezondheidsoordeel zien (Van Sonsbeek 1991). Wanneer in de analyse van de gegevens uit de Gezondheidsenquête (1984-1996) rekening wordt gehouden met de veroudering van de bevolking, is de dalende trend niet significant (Van Baal 1997). Wel is er een dalende trend in het gezondheidsoordeel wanneer specifieke bevolkingscategorieën apart worden bekeken, namelijk vrouwen, ziekenfondsverzekerden en personen jonger dan 65 jaar. Dat het algemene gezondheidsoordeel van ouderen niet significant verslechterd is, is opmerkelijk, omdat er meer ouderen zelfstandig wonen dan in 1984 en er ook een toename heeft plaatsgevonden van het aantal oudere ouderen (zie § 10.4.3).

Figuur 10.4

Percentage van de bevolking dat de eigen gezondheid als goed of zeer goed beoordeelt, 1970-1996



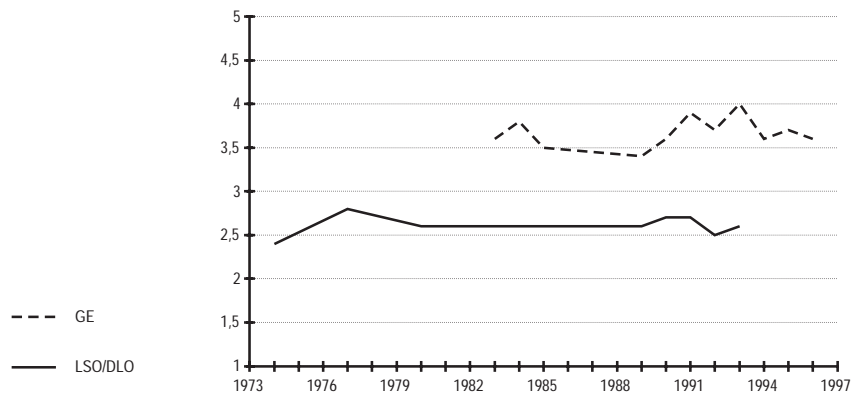
Bron: RUG (MC1970: onderzoek Medische consumptie 1970; personen van 16 jaar en ouder); CBS (LSO/DLO: Leefsituatieonderzoek 1977, 1980, 1983, 1986 en Doorlopend leefsituatieonderzoek (vanaf 1989); personen van 18 jaar en ouder); CBS (GE: Gezondheidsenquête 1984-1996; personen van 16 jaar en ouder)

Psychosomatische klachten In de loop der tijd is er ook weinig veranderd in het gemiddelde aantal min of meer psychosomatische klachten dat respondenten rapporteren. Hiervoor werden in de loop der jaren lijsten van wisselende lengte gepresenteerd, waarop 13 klachten (LSO/DLO) of 23 (GE) steeds terugkeerden (figuur 10.5).

De meest recente reeks uit de Gezondheidsenquête (1983-1996) is ook onder ouderen stabiel (Van Baal 1997).

Figuur 10.5

Gemiddeld aantal ervaren gezondheidsklachten (VOEG) uit een reeks van 13 klachten (LSO/DLO) 18 jaar en ouder, of 23 klachten (GE) 16 jaar en ouder, 1974-1997



Bron: CBS (LSO/DLO, GE)

Tijdelijke activiteitenbeperkingen

Tegen de achtergrond van het ontbreken van een duidelijke trend in de voorgaande reeksen is het opvallend dat het percentage personen dat tijdelijke beperkingen in de dagelijkse activiteiten ervaart wel is toegenomen. In de Gezondheidsenquête is sinds 1981 gevraagd of men het vanwege ziekte of aandoening rustiger aan heeft moeten doen of dingen achterwege heeft moeten laten die men anders wel doet. Het percentage dat hierop bevestigend antwoordt, is met name aan het einde van de jaren tachtig toegenomen. In figuur 10.6 is deze ontwikkeling in beeld gebracht.

De gemiddelde stijging in het voorkomen van tijdelijke beperkingen in de gehele bevolking bedraagt 0,2 procentpunt per jaar. Onder ouderen neemt dit percentage sterker toe en wel met 0,3 procentpunt per jaar. Ook het gemiddelde aantal dagen met tijdelijke beperkingen is in de loop der jaren toegenomen, van 24 per jaar in 1981 tot 28 in 1996 (Van Baal 1997). Onder ouderen is de toename groter: van 34 in 1981 tot 47 in 1996.

In de min of meer permanente beperkingen in het functioneren lijkt er onder ouderen nauwelijks sprake van een trendmatige ontwikkeling. In tabel 10.1 zijn de zintuiglijke beperkingen en de beperkingen in het uitvoeren van algemene dagelijkse levensverrichtingen (adl) als wassen, aan- en uitkleden en traplopen weergegeven voor personen vanaf 55 jaar, waarbij ook de ouderen in verzorgingshuizen zijn betrokken.

Figuur 10.6 Tijdelijke beperkingen in dagelijkse activiteiten, personen van 16 jaar en ouder, 1981-1996 (in procenten)



Bron: Van Baal 1997

Tabel 10.1 Lichamelijke beperkingen onder personen van 55 jaar en ouder (incl. bewoners van verzorgingshuizen), naar leeftijdscategorie, 1976-1995 (in procenten)

	55-64 jaar				65-74 jaar				≥ 75 jaar			
	1976	1982	1991	1995	1976	1982	1991	1995	1976	1982	1991	1995
slecht of niet kunnen												
zien bij lezen	2	2	3	.	3	5	4	.	12	12	13	.
zien op straat	2	2	1	.	4	4	2	.	10	12	7 ^a	.
horen	2	1	2	.	3	3	4	.	12	10	13	.
1 of meer adl-handelingen												
met moeite	13	15	14	14	22	22	22	23	42 ^b	50	51	.
niet of alleen met hulp	2	2	1	2	5	4	4	3	22	23	21	.
n (= 100%)	(2.619)	(2.070)	(1.367)		(1.983)	(1.533)	(1.081)		(975)	(876)	(762)	

^a De vraagstelling in 1976 en 1982 verschilt van die in 1991 en 1995 (zien op straat versus gezicht herkennen van iemand aan andere kant kamer).

^b Hier lijkt sprake te zijn van een afwijkende waarneming ten opzichte van de verschillende reeksen.

Bron: CBS (LSO'76 en '82); SCP (AVO'91 en '95; OII'96)

Omdat er aan het begrip 'gezondheid' meerdere aspecten te onderscheiden zijn, is het lastig om een eensluidend oordeel te geven over de verandering in de gezondheidstoestand van de bevolking. Er is van verschillende zijden getracht om samenvattende gezondheidsmaten te ontwikkelen die meerdere aspecten combineren (Van der Maas en Kramers 1997). De zogenaamde gezonde levens

verwachting is daarvan de bekendste. Deze maat combineert de levensverwachting met de ervaren gezondheid zoals deze in enquêtes gerapporteerd wordt en geeft aan welk deel van de levensverwachting men in gezondheid zal doorbrengen. Voor het jaar 1994 was het aantal gezonde jaren voor mannen en vrouwen bijna gelijk (resp. 60,1 en 60,3) terwijl er in de levensverwachting een verschil van bijna 6 jaar bestaat (resp. 74,6 en 80,3) (zie Perenboom et al. 1997). De langere levensduur van vrouwen bestaat voor een groot deel uit ongezonde jaren, wanneer ervan uit wordt gegaan dat de ongezonde jaren vooral op hogere leeftijd optreden. In de periode 1983-1994 is de gezonde levensverwachting nauwelijks veranderd: voor mannen vond een geringe verbetering en voor vrouwen een geringe verslechtering plaats. Beide trends bleken niet significant. Wel vond er een significante verschuiving plaats naar meer jaren van 'lichte ongezondheid' en minder jaren met een 'matige ongezondheid'.

Wanneer de toename van de levensverwachting afgezet wordt tegen de verandering in de gezonde levensverwachting, dan is voor mannen de verwachting dat 80,5% van het leven in gezondheid zal worden doorgebracht. Dit percentage was in 1983 en 1994 gelijk. Voor vrouwen is het in 1994 de verwachting dat 75,1% van het leven in gezondheid verloopt. Dat is een afname met bijna 2 procentpunten ten opzichte van 1983. Daarvoor is met name de reeds genoemde toename van de 'lichte ongezondheid' verantwoordelijk.

Conclusies Welke conclusies zijn er nu te trekken over de ontwikkeling van de gezondheids-toestand in de afgelopen 25 jaar? De eerste conclusie is dat aan het begin van deze periode de welvaartsziekten nog een hoge tol eisten, maar dat dit snel veranderde. Met de welvaart van de naoorlogse periode nam de sterfte aan typische welvaartsziekten als hart- en vaatziekten, kanker en ook de ongevallen in het wegverkeer sterk toe, terwijl de vroeger zo belangrijke volksziekte tuberculose, die vooral een armoedeziekte was, bijna van het toneel verdween. Het nettoresultaat van deze epidemiologische ontwikkeling was dat de levensverwachting over het algemeen steeg, alleen in de jaren zestig trad onder mannen een geringe daling op. In de jaren zeventig en tachtig bleek de strijd tegen hart- en vaatziekten succesvol, die tegen kanker slechts ten dele.

Een tweede conclusie is dat er meer geconstateerde ziekte lijkt te zijn dan 25 jaar geleden. Enerzijds is dat het gevolg van de verschuiving van acuut naar chronisch, die bij hart- en vaatziekten het duidelijkst naar voren kwam. Anderzijds wordt ziekte ook eerder ontdekt. Hierbij lijkt niet alleen sprake te zijn van een technische innovatie (diagnostische apparatuur), maar ook van een sociale innovatie: (huis)arts en bevolking zijn alerter geworden en denken bij een bepaald klachtenpatroon aan specifieke ziektebeelden. Bekende voorbeelden hiervan zijn diabetes bij ouderen, astma bij kinderen, borst-, prostaat- en huidkanker en psychische aandoeningen als dementie, depressie en neurotische stoornissen. Niet onvermeld dient te blijven dat er bevolkingsonderzoeken zijn ingevoerd voor borstkanker en baarmoederhalskanker. De sterke toename van het aantal ouderen heeft ertoe bijgedragen dat ziekte en zorgverlening in de huidige samenleving zichtbaarder zijn geworden dan in een samenleving met een overwegend jonge populatie.

De derde conclusie is dat meer ziekte niet betekent dat de bevolking een hogere ziektelast te dragen heeft. De gezonde levensverwachting laat zeker niet op alle punten een verslechtering te zien en de kwaliteit van leven voor personen met een bepaalde aandoening lijkt verbeterd, juist ook omdat de kwaliteit van leven een expliciet doel van de behandeling geworden is. Deze verbetering is niet met

één simpele algemene indicator te vangen, is maar heeft vooral te maken met innovaties bij geneesmiddelen, de toename van het aantal niet-invasieve ingrepen voor tal van aandoeningen en de verminderde belasting voor de patiënt bij de behandeling van ernstige ziekten.

Een keerzijde van de technische en sociale 'innovatie' is dat de afhankelijkheid van een mild medisch regime (De Swaan 1986) toegenomen is. Veel medicijnen moeten levenslang worden gebruikt (bv. medicijnen om de bloeddruk of het cholesterolgehalte te verlagen, medicijnen voor astma) en periodieke controle is voor veel patiënten routine geworden (diabetes).

Bij deze nogal positieve conclusies past een kanttekening. In de schets van gunstige ontwikkelingen in levensverwachting en kwaliteit van leven is geen rekening gehouden met gezondheidsverschillen tussen sociaal-demografische en sociaal-economische categorieën. De gezondheidstoestand van gehuwden is beter dan die van personen die nooit gehuwd geweest zijn, verweduwd of gescheiden zijn (Joung 1996). Arbeidsongeschikten en (langdurig) werklozen hebben een slechtere gezondheid dan werkenden of niet-werkenden die in het gezin voor het huishouden verantwoordelijk zijn. Verder is, voorzover bekend, de gezondheidstoestand van allochtonen en vluchtelingen ongunstig ten opzichte van die van de autochtone bevolking. Voor elk van deze categorieën met een minder goede gezondheid geldt dat de omvang hiervan in de afgelopen 25 jaar is toegenomen. Het lijkt er dan ook op dat de sociaal-demografische en sociaal-economische gezondheidsverschillen eveneens toegenomen zijn.

§ 10.3 Trends in de determinanten van ziekten

De toename in het optreden van belangrijke welvaartsziekten als hart- en vaatziekten en verschillende vormen van kanker, kan niet los worden gezien van veranderde leefgewoonten in de naoorlogse decennia. Het gaat dan met name om roken, het gebruik van alcohol, voeding met veel verzadigd vet en weinig verse groente en fruit, en lichamelijke inactiviteit.

De relatie tussen deze 'determinanten' en het optreden van ziekte is het duidelijkst aanwezig bij ziekten die aan roken gerelateerd zijn (longkanker, coronaire hartziekten, beroerte en cara). In mindere mate bestaat er ook een relatie tussen lichamelijke inactiviteit en coronaire hartziekten, suikerziekte en dikke-darmkanker. Ook is er een relatie bekend tussen een ongunstig voedingspatroon en het ontstaan van coronaire hartziekten (veel verzadigd vet) en longkanker (lage consumptie van fruit). Het gebruik van alcohol kent een zon- en een schaduwzijde. Matig gebruik van alcohol verlaagt de kans op coronaire hartziekte (chz), maar tijdens de zwangerschap houdt een geringe alcoholconsumptie reeds risico's in voor de foetus. Verder is er de bekende relatie van alcoholgebruik met leveraandoeningen en verkeersongevallen en de problematiek van de alcoholverslaving.

Voor een deel is de relatie tussen leefgewoonten en het optreden van ziekte gelegen in risicofactoren als overgewicht (determinant van suikerziekte en chz), hoge bloeddruk (determinant van hart- en vaatziekten) en een verhoogd cholesterolgehalte (determinant van chz), die in belangrijke mate afhankelijk zijn van het voedingspatroon en lichamelijke activiteit.

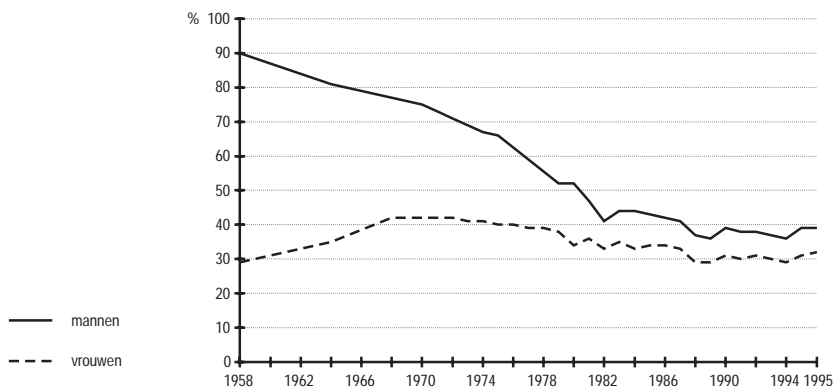
Roken

In de naoorlogse periode werd in 1958 voor het eerst door middel van een enquête naar rookgewoonten gevraagd (Gadourek 1963). Opvallend is dat in dat jaar 90% van de mannen rookte; van de vrouwen rookte 29%. Met name onder de vrouwen was het roken vooral een gewoonte van de hoger opgeleiden

en werd het gezien als een teken van emancipatie. In de decennia die daarop volgden daalde het percentage mannelijke rokers gestaag, naar 36% in 1989, waarna nauwelijks meer een daling optrad (figuur 10.7). Het percentage vrouwen dat rookte steeg naar 40 in 1975, gevolgd door een lichte daling, waarna aan het einde van de jaren tachtig stabilisering optrad. Met de daling van het percentage rokers veranderde ook de samenhang met het opleidingsniveau. Roken werd meer en meer een gewoonte van de lager opgeleiden, omdat vooral de hoger opgeleiden ontvankelijk waren voor de antirookinformatie. Deze verandering deed zich bij mannen reeds voor in de jaren zestig, maar bij vrouwen pas in de jaren zeventig. Hierbij speelt een rol dat de emancipatie van de vrouw een tegengestelde invloed had ten opzichte van de antirookinformatie die sinds de jaren zestig werd verspreid (Van Reek 1983). Recentelijk lijkt het roken onder jongeren weer toe te nemen. De verkoopcijfers van sigaretten en shag laten tussen 1967 en 1979 een toename zien van bijna 26 miljard sigaretten tot ruim 41 miljard. Daarna treedt een daling op tot 29 miljard sigaretten in 1996 (Stichting Volksgezondheid en Roken 1997).

Figuur 10.7

Mannelijke en vrouwelijke rokers, 1958-1992 (in procenten)



Bron: Stichting Volksgezondheid en Roken (1997)

Alcohol Ook de verkoop van alcoholische dranken vertoonde in de naoorlogse periode een opgaande lijn. In 1950 werd in Nederland per inwoner jaarlijks 2,1 liter alcohol gedronken. Daarvan was 71% gedistilleerd, 26% bier en 3% wijn. Dat kwam neer op ongeveer 10 liter bier en een halve liter wijn per inwoner. In 1975 was de bierconsumptie gestegen naar 80 liter op jaarbasis. In de jaren tachtig nam de consumptie minder sterk toe en bedroeg in 1988 83 liter bier en 15 liter wijn jaarlijks (Veenstra en Meijer 1990). Het aandeel van het gedistilleerd hierin liep steeds verder terug.

Uit enquêteonderzoeken is bekend dat het percentage personen van de bevolking dat alcohol gebruikt sinds 1958 niet toeneemt; de toename van de verkoop kwam dan ook voor rekening van diegenen die reeds alcoholische consumpties nuttigden. Onder mannen steeg het aandeel dat meer dan 13 glazen alcoholische drank per week consumeerde van 7% in 1958 naar 34% in 1981. In de periode daarna lijkt een stabilisatie in het alcoholgebruik te zijn opgetreden (zie tabel 10.2). Aan het eind van de jaren tachtig verscheen er 'light' bier op de Nederlandse markt en groeide de verkoop van alcoholarm bier. Beide producten vormen overigens niet meer dan een paar procent van de bierconsumptie. Het aantal personen dat kampt met problemen als gevolg van langdurig drinken, wordt geschat op 320.000 en ligt al jaren op hetzelfde niveau (Gageldonk et al. 1997).

Voeding Met de toename van de welvaart veranderde het voedingspatroon van de bevolking. De voeding werd energierijker en bevatte meer verzadigde vetten en eiwit. In de periode 1965-1975 nam de consumptie van groente, vlees en kaas toe en daalde de consumptie van aardappelen en meelproducten. Aan het einde van de jaren zeventig trad een verschuiving in de consumptie op van vette naar magere producten.

Tabel 10.2 Voor binnenlands gebruik beschikbaar gekomen hoeveelheden van een aantal voedings- en genotmiddelen per hoofd van de bevolking, 1970-1995

	1970	1977	1980	1985	1990	1995
vetten (in kg)						
boter	3,0	3,1	3,6	4,0	3,4	3,5
margarine	17,7	13,4	12,6	11,7	9,8	8
halvarine	0,6	3	2,5	2,6	2,9	3
melk (in liters)						
volle melk	-	-	60,1	51,1	41,6	33,4
halfvolle melk	-	-	27,7	35,3	41,6	44,2
vers, vezelrijk voedsel (in kg)						
groente	-	56	53	56	63	60 ^a
fruit	-	65	66	66	73	75 ^a
alcoholhoudende dranken (in liters)						
bier	57,4	83,9	86	85	91	86
wijn	5,1	12,0	12,9	15	14,5	16,6
gedistilleerd (in liters à 100% alc.)	2,0	2,9	2,7	2,2	2,0	1,7

^a 1994.

Bron: CBS

De gestegen energie-inname en de consumptie van verzadigde vetten verhoogde de kans op overgewicht en verhoogd cholesterolgehalte. Hierdoor namen de kansen op hoge bloeddruk, coronaire hartziekten en diabetes toe. In de bevolking is vanaf 1989 een toename van het aantal personen met overgewicht waargenomen (Van Baal 1997). In ongeveer dezelfde periode (1987-1995) daalde overigens het aantal personen met een verhoogd cholesterolgehalte, waarschijnlijk doordat de levensmiddelenindustrie verzadigde vetzuren door onverzadigde vetzuren heeft vervangen. In veel onderzoeken gaat een hoge consumptie van groente en fruit samen met een laag risico op kanker. Bij veelvoorkomende vormen van kanker als long-, slokdarm- en cervixkanker is een

halvering van het risico gevonden (Van den Brand 1997). Over de gezondheidseffecten van de verandering in het voedingspatroon concludeert het RIVM in 1993 dat er zowel gunstige tendensen zijn (magere varianten en groenten) als ongunstige (lichte stijging van de totale vetinname) (Ruwaard en Kramers 1993: 563).

Lichamelijke activiteit Lichamelijk actief zijn en blijven heeft een gunstige uitwerking op de gezondheid. Ten eerste omdat lichamelijke inactiviteit geldt als een risicofactor voor hart- en vaatziekten, botontkalking, suikerziekte en sommige vormen van kanker, ten tweede omdat lichamelijke activiteit de positieve gezondheidsbeleving ten goede komt en gunstige effecten kan hebben in de behandeling van bepaalde aandoeningen, waaronder depressie.

De economische veranderingen van de afgelopen decennia brachten met zich mee dat de werkgelegenheid in de landbouw en in de industrie in omvang afnam, tegenover een toename van de werkgelegenheid in de dienstensector. Het aantal mensen dat tijdens het werk lichamelijk actief was, daalde hierdoor en de hoeveelheid 'zittend' werk nam toe. Voor een deel lijkt de toegenomen lichamelijke inactiviteit gecompenseerd te worden door actieve sportbeoefening. Het percentage van de bevolking dat in de vrije tijd aan sport doet, is in de periode 1974-1993 gestaag toegenomen.

In de Leefsituatieonderzoeken is gevraagd of men soms, vaak of zelden zwemt, een andere watersport of een andere lichamelijke sport beoefent. Het zwemmen nam toe van 39% in 1974 tot 43% in 1993 en het beoefenen van andere lichamelijke sporten nam in deze periode toe van 28% tot 49% (CBS 1994). Ook het Tijdsbestedingsonderzoek en het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek signaleren een toename van de actieve sportbeoefening. In 1995 gaf 66% van de ondervraagde personen aan één of andere lichamelijke sport te beoefenen (SCR 1996: 376). Met name onder personen van middelbare leeftijd (45-64 jaar) trad er tussen 1979 en 1995 een sterke toename van bijna 20 procentpunten op.

§ 10.4 Ontwikkelingen in de zorgverlening In deze paragraaf wordt in een drietal subparagrafen ingegaan op de ontwikkelingen die zich de laatste 25 jaar hebben voorgedaan in de vraag naar en het gebruik en aanbod van zorgdiensten. Het is niet mogelijk om in het bestek van deze paragraaf alle diensten te bespreken. Daarom is gekozen voor een drietal clusters die een groot aantal gebruikers kennen en waarmee tevens grote uitgaven zijn gemoeid.

10.4.1 Inleiding

Naast trends in de curatieve zorg (§ 10.4.2) worden trends in de geestelijke gezondheidszorg (§ 10.4.3) en in de dienstverlening aan mensen met beperkingen (§ 10.4.4) besproken. Een aantal van die ontwikkelingen is niet goed te begrijpen zonder een terugblik op een wat eerdere periode. Dat geldt in het bijzonder voor die ontwikkelingen die aan het begin van de jaren zeventig als probleem werden gezien en daardoor de overheid tot intensivering van het beleid brachten. In deze paragraaf wordt op die vroegere periode ingegaan.

Een belangrijke verandering die hier opnieuw moet worden genoemd is de zogenoemde epidemiologische transitie, de verschuiving in het ziektepatroon van acute infectieziekten naar chronische ziekten en aandoeningen die sterk met de leefstijl samenhangen, zoals kanker, hart- en vaatziekten, en de gevolgen van ongevallen. Aangezien de nieuwe ziekten lastiger te diagnosticeren zijn dan infectieziekten en niet of moeilijk te verhelpen, wordt diagnostiek en therapie bij deze ziekten gespecialiseerd werk (Zola 1973: 51). De apparatuur die ervoor wordt ontwikkeld, komt in de ziekenhuizen te staan. Hoe snel dit laatste ver-

loopt, valt af te lezen aan de uitgaven van ziekenhuizen aan investeringen voor medische inventarissen; deze kosten nemen in de tweede helft van de jaren zestig met 19% per jaar toe (Van Montfort et al. 1979). Het ziekenhuis verandert hierdoor geleidelijk aan van een instelling voor ziekenverpleging in een medisch centrum.

Mede in reactie op deze ontwikkeling in de vraag, neemt het aanbod van medisch specialisten snel toe. Zijn er in 1947 nog maar zo'n 2.000 specialisten tegen 3.500 huisartsen, in 1970 zijn er 4.500 huisartsen, maar is het aantal specialisten bijna verdrievoudigd tot 5.700.

Als gevolg van deze ontwikkeling is de huisarts niet langer degene die voor het grootste deel in de lichamelijke gezondheidszorg van zijn patiënten voorziet. Zijn plaats in de medische dienstverlening wordt dan ook minder duidelijk (Dokter et al. 1974: 3).

Een tweede ontwikkeling die zich al ruim voor de jaren zeventig voordeed, is de met de epidemiologische transitie samenhangende vervanging van het oude ziektemodel van causale ziekteverwekkers door een meer gecompliceerd multi-causaal model. Door het inzicht dat leefgewoonten mede oorzaak van ziekte kunnen zijn, worden het gedrag en de sociale geschiedenis onderdeel van de medische anamnese; sturing in het gedrag wordt onderdeel van de medische therapie (Zola 1973: 51).

Tegelijkertijd ontstaat een nieuw probleem. Iedere zieke die in leven wordt gehouden en daardoor chronisch zieke wordt, staat voor de opgave te leven met de beperkingen die de ziekte oplegt. Medische dienstverleners gaan in reactie hierop naast de sociale oorzaken ook de sociale gevolgen van ziekte tot hun domein rekenen. Kruse merkt over de chronisch zieken op: "Eén van de moderne verantwoordelijkheden van de moderne arts is zulke mensen terug te voeren tot een burgerschap waarin zij zichzelf kunnen respecteren" (Zola 1973: 56). De aandacht voor revalidatie neemt hierdoor sterk toe, waarbij overigens al snel zichtbaar wordt dat dit geen taak voor de arts alleen kan zijn.

Een derde trend die hier vermelding verdient, is de ontwikkeling van een zogenoemde integrale geneeskunde, waarin somatische en psychiatrische zorg samengaan (Zola 1973: 51). Volgens Trimbos is deze ontwikkeling een logisch gevolg geweest van het opnemen van de psychiatrie in de geneeskunde, waardoor afwijkend gedrag tot geestesziekte werd, maar waardoor tegelijkertijd in diagnostiek en therapie aandacht kwam voor psychologische en sociale factoren van ziekte naast de biologisch-medische (Trimbos 1974: 172). Naast de leefgewoonten gaan daardoor de levensomstandigheden en het welbevinden van mensen tot het domein van de medische dienstverlening behoren. Dit heeft geleid tot een enorme uitbreiding van het aanbod aan psychosomatische en psychosociale klachten bij de huisarts, die overigens niet is opgeleid om deze klachten op een andere dan medische manier te verhelpen (Trimbos 1974: 174). Net als bij de revalidatie stuit de medicus ook bij deze problematiek op de grenzen van het eigen domein en het eigen kunnen.

Een belangrijk feit is de invoering van de Ziekenfondswet in 1941. Vóór die invoering was bijna 40% van de bevolking bij een ziekenfonds verzekerd, in 1950 was dat 70% (Juffermans 1982: 149). Ruhe meldde dat vóór 1941 een groot deel van de bevolking zelden naar een dokter ging; ze konden de kosten daarvan niet betalen. Na invoering van de Ziekenfondswet steeg het aandeel verzekerden in zijn praktijk van 6% in 1938 naar 69% in 1954, het aantal verrichtingen verdubbelde daardoor (Ruhe 1957).

De invoering van de Ziekenfondswet betekende dus veel extra werk voor de huisarts, maar daar bleef het niet bij. Bij de invoering werd ook de verpleging in een ziekenhuis of sanatorium in de verstrekkingen opgenomen. Het heeft enige tijd geduurd voordat verzekerden hiervan ten volle konden profiteren. Tot ver in de jaren vijftig was er een tekort aan capaciteit en aan personeel, als gevolg van de oorlog, waarin veel was vernield en opleidingen waren gesloten (Juffermans 1982: 149). Pas nadat in de jaren vijftig en zestig de capaciteit van ziekenhuisvoorzieningen aanzienlijk was uitgebreid, kon geheel aan de nieuwe vraag van verzekerden worden voldaan.

In wat thans de 'care-sector' wordt genoemd, verliepen de ontwikkelingen voor de jaren zeventig veel minder spectaculair. Verstandelijke beperkingen werden beschouwd als geestesziekten, verstandelijk gehandicapten waren ondergebracht in door medici geleide inrichtingen die onderdeel vormden van de geestelijke gezondheidszorg.

In de zorg voor ouderen vormde het huidige verzorgingshuis de centrale voorziening. In de jaren veertig en vijftig werd kritiek op deze tehuizen geuit, omdat ze onvoldoende tegemoet kwamen aan de door ouderen zelf gewenste zelfstandigheid (Everts 1944; Diederich 1958). Toch is het aantal tehuisplaatsen in de naoorlogse jaren sterk toegenomen. Daar zijn twee verklaringen voor. De eerste is gelegen in de woningnood: er werden tehuizen voor ouderen gebouwd in de hoop dat daardoor woningen zouden vrijkomen voor gezinnen. De tweede is de invoering van de Algemene bijstandswet, waardoor financiering van het verblijf in een verzorgingshuis mogelijk werd voor iedereen die niet zelf de verzorgingsprijs kon betalen (Timmermans et al. 1996).

Een andere, thans voor ouderen belangrijke voorziening, het verpleeghuis, ontstond in de jaren zestig. Deze instelling was echter niet als verblijfsvoorziening voor ouderen bedoeld, maar als voorziening voor revalidatie en reactivering van ziekenhuispatiënten die geen permanente medisch-specialistische aandacht meer behoefden.

De gezinsverzorging werd in de jaren zestig wel al in toenemende mate een voorziening voor ouderen; ze was in die tijd desondanks nog sterk verbonden aan het maatschappelijk werk in de gemeenschappelijke taak ontwrichting van gezinnen tegen te gaan dan wel eenmaal ontwrichte gezinnen weer op het spoor te zetten (SCP 1978).

In de maatschappelijke dienstverlening moesten kortom de grote veranderingen in de jaren zestig nog komen; zoals later zal blijken, gold dit ook voor de geestelijke gezondheidszorg. In het navolgende wordt daarvan verslag gedaan; tevens wordt daar ingegaan op ontwikkelingen die de curatieve zorg in de laatste 25 jaar heeft doorgemaakt.

10.4.2 De curatieve zorg Voordat de jaren zeventig aanvangen, is in de medische dienstverlening sprake geweest van een zeer sterke groei in de vraag. Zoals uit paragraaf 10.4.1 bleek, komt dat enerzijds door de invoering van de ziekenfondsverzekering, anderzijds door veranderende epidemiologie. Naast de acute aandoeningen als hart- en vaatziekten die veel aandacht opeisen, zijn er meer chronisch zieken, die langer in meer geavanceerde medische zorg zijn. Die toegenomen vraag is vooral terechtgekomen bij de ziekenhuizen en de daaraan verbonden medisch specialisten. De medische taak van de huisarts is daardoor uitgehold. Daarnaast is het medisch domein verbreed met de sociale oorzaken en gevolgen van gezondheidsproblemen. Afhankelijk van het oordeel erover wordt dit verschijnsel met 'vermaatschappelijking van de gezondheidszorg' of met 'medicalisering van de samenleving' aangeduid.

Deze laatste ontwikkeling geeft aanleiding tot veranderingen in de extramurale hulpverlening, maar is ook gestimuleerd door onderzoek naar de maatschappelijke oorzaken van ziekte dat rond 1970 verschijnt. Dit onderzoek bevestigt dat psychosociale problemen die in het gezin, door het werk, de woonsituatie of de financiële positie ontstaan, vaak de werkelijke problemen zijn achter de gezondheidsklachten waarmee mensen zich tot artsen wenden (Oliemans 1969; Dekker 1970; Aakster 1974). Tevens blijkt dat mensen met deze problemen vaak op meerdere terreinen van het leven vastlopen en dat ze dan ook vaak tegelijkertijd door meerdere hulpverleners worden geholpen. Dit alles zet aan tot intersectorale en multidisciplinaire samenwerking in de extramurale hulp. Er ontstaan wijkgezondheidscentra, waarin huisartsen, wijkverpleegkundigen, maatschappelijk werkers, fysiotherapeuten en soms ook apothekers en tandartsen als team de individuele problemen van burgers te lijf gaan. Er wordt samengewerkt met de bestrijders van maatschappelijke achterstand: het sociaal-cultureel werk van buurthuizen, opbouwwerkers en voorzieningen voor informatie en advies. De overheid beschouwt deze ontwikkeling als een positieve en voert daarom in 1974 een financiële regeling ter stimulering van wijkgezondheidscentra en andere samenwerkingsverbanden in. In de jaren zeventig neemt het aantal wijkgezondheidscentra sterk toe tot zo'n 75 in 1979, waar bijna 900 hulpverleners werkzaam zijn (TK 1979/1980a).

De invoering van de stimuleringsregeling werd niet alleen ingegeven door de wens om mensen met psychosomatische problemen beter te helpen, maar ook om een financieel probleem op te lossen. De overheid constateert in de *Structuurnota gezondheidszorg* uit 1974 dat de intramurale sector zich nagenoeg ongelimiteerd heeft kunnen uitbreiden terwijl de extramurale zorg onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen (TK 1973/1974a: 6). Deze ontwikkeling beschouwt ze als ondoelmatig en niet in het belang van de patiënt, die zo dicht mogelijk bij huis geholpen moet kunnen worden (TK 1973/1974a: 12). Om het evenwicht te herstellen is stimulering van de extramurale hulp nodig en beheersing van de intramurale hulp.

In de genoemde structuurnota wordt de huisarts een hoofdrol in de medische dienstverlening toegedacht. Deze moet in de eerste plaats een groter deel van die dienstverlening gaan leveren. De mogelijkheden daartoe kunnen op twee manieren worden versterkt. De eerste is die van nauwe samenwerking met andere extramuraal werkende hulpverleners en met welzijnsinstellingen. Naast de kwaliteitswinst die het oplevert, stelt samenwerking de huisarts in staat zich meer op de curatieve zorg toe te leggen. Ten tweede wordt de toegang bemoeilijkt naar het zogeheten tweede echelon van medisch specialisten en ziekenhuizen en het derde echelon van de gezondheidszorg voor langdurig verblijf. Het gebruik van deze voorzieningen wordt alleen mogelijk na verwijzing door de huisarts. Door deze functie van poortwachter kan de huisarts zelf bepalen welk deel van de curatieve zorg hij of zij op zich neemt en voor welk deel wordt verwezen (TK 1973/1974a: 13).

Wil de huisarts deze hoofdrol kunnen spelen, dan moet de zogenoemde eerste lijn van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening worden versterkt door vestiging van meer hulpverleners toe te staan. Dat gebeurt ook, zoals blijkt uit de cijfers in tabel 10.3 waarin de ontwikkeling van het aantal extramuraal werkende hulpverleners staat weergegeven.

Tabel 10.3 Hulpverleners in de eerstelijnszorg, 1975-1995 (in fulltime equivalenten en in indexcijfers, 1975 = 100)

	1975	1985	1995	index 1995 (1975 = 100)	
	in abs. aantallen	in abs. aantallen	in abs. aantallen	in abs. aantallen	per 1.000 inwoners
huisartsen	4.800	6.000	6.800	142	126
fysiotherapeuten	3.000 ^a	9.500	11.700	390	345
tandartsen	4.100	6.600	7.300	178	156
wijkverpleegkundigen	3.700	5.000	9.000 ^b	243	215
maatschappelijk werkers	2.600	2.300	2.400	92	81

^a Het cijfer voor 1975 is een schatting.

^b Het cijfer voor 1995 is een schatting.

Bron: SCP (GEKS); TK (1997/1998a)

Met uitzondering van het maatschappelijk werk hebben de eerstelijnsvoorzieningen een flinke groei doorgemaakt, ook als de ontwikkeling van het aantal hulpverleners wordt gecorrigeerd voor de groei van de bevolkingsomvang. De trend bij het maatschappelijk werk verhult enigszins dat binnen deze discipline steeds meer aandacht is uitgegaan naar de psychosociale hulpverlening, zodat weliswaar niet de formatie, maar wel de bijdrage aan de eerstelijnszorg is versterkt (Van der Laan 1990).

De toegenomen capaciteit geeft ruimte voor groei in de consumptie. Dat wordt bevestigd door de cijfers in tabel 10.4.

Tabel 10.4 Gebruik van huisarts, fysiotherapeut en tandarts, naar leeftijdscategorie, 1981-1995 (in procenten)

	1981	1985	1990	1995
huisarts				
0-19 jaar	59	64	68	69
20-44 jaar	72	74	76	74
45-64 jaar	74	73	77	77
≥ 65 jaar	80	81	87	87
fysiotherapeut				
0-19 jaar	2	4	5	5
20-44 jaar	7	10	16	14
45-64 jaar	11	14	21	19
≥ 65 jaar	10	14	18	18
tandarts				
0-19 jaar	81	81	82	82
20-44 jaar	71	81	86	88
45-64 jaar	37	49	56	66
≥ 65 jaar	15	22	28	33

Bron: SCP (GEKS)

In de jaren tachtig zijn alle leeftijdscategorieën in de bevolking meer gebruik gaan maken van extramurale (para)medische hulp; vooral het aantal gebruikers van fysiotherapie steeg sterk. In de jaren negentig is van stabilisatie sprake. Alleen het gebruik van de tandarts neemt in de leeftijdsgroepen boven de 45 jaar nog duidelijk toe; dit heeft te maken met een dalend aantal mensen met een volledige gebitsprothese. Deze trend in het procentuele gebruik loopt

synchroon met die van het aantal hulpverleners. Hun aantal werd vooral in de jaren tachtig sterk uitgebreid; in de jaren negentig compenseert de uitbreiding min of meer de groei van de bevolking.

De samenwerking in de extramurale hulp is uiteindelijk niet geworden wat ervan werd verwacht. Na de jaren zeventig ontstonden alleen nog wijkgezondheidscentra in groeikernen. In het begin van de jaren negentig bestonden er ruim 160 van zulke centra. Daarnaast waren er nog eens ruim 600 *hometeams*, bestaande uit eerstelijns-hulpverleners die weliswaar niet in één gebouw zitten maar die ten minste maandelijks gezamenlijk overleggen over individuele patiënten of cliënten (Pool 1993; Harmsen 1993). Vergelijking van deze cijfers met die in tabel 10.3 leert dat slechts een bescheiden deel van de hulpverleners in de eerste lijn in multidisciplinair verband is gaan werken.

Eén van de oorzaken hiervan is dat de belemmeringen voor samenwerking in gezondheidscentra die zich vanaf het begin voordeden, nooit zijn weggenomen. Zo waren en zijn veel werkers in die centra in dienst bij andere instellingen. Hun inzet, maar ook de taakverdeling tussen de disciplines, werd elders dan in de centra zelf bepaald. Plannen van de overheid om dit op te lossen door geïntegreerde financiering van de extramurale hulp (TK 1979/1980a) of geïntegreerde planning van deze hulp (TK 1983/1984) zijn nooit uitgevoerd. Nadat de stimuleringsregeling was ingetrokken, viel ook de financiële prikkel tot samenwerking weg.

Dat de extramurale hulp werd versterkt om de achterstand op de specialistische hulp in te lopen, betekende niet dat die laatste hulp werd beknot. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de cijfers in tabel 10.5, die de ontwikkeling van het aantal medisch specialisten weergeeft.

Tabel 10.5

Aantal medisch specialisten naar type van de toen grootste specialismen, 1975-1995 (in absolute getallen en indexcijfers)

	1975	1985	1995	index 1975 = 100
totaalaantal geregistreerd	6.635	10.796	13.918	210
wv. naar schatting werkzaam ^a	5.600	9.200	11.800	211
wv. de meest voorkomende:				
inwendige geneeskunde	978	1.447	1.688	173
psychiatrie ^b	125	860	1.565	^b
heelkunde	636	925	1.049	165
anesthesiologie	398	752	1.026	258
kindergeneeskunde	469	735	892	190
verloskunde en gynaecologie	405	673	788	195
radiodiagnostiek	24	384	764	3.183
cardiologie	185	409	622	336
oogheelkunde	324	462	615	190
zenuw- en zielsziekten ^b	993	849	571	229 ^c
neurologie ^b	49	328	538	^b

^a Op basis van het Financieel overzicht zorg 1988/1989 is verondersteld dat 85% van de geregistreerde specialisten het beroep ook uitoefent.

^b Na 1975 is het specialisme 'zenuw- en zielsziekten' grotendeels gesplitst in neurologie en psychiatrie.

^c Zenuw- en zielsziekten, neurologie en psychiatrie samen.

Bron: CBS/WVC (1986); Nivel, NZi en OSA (1997)

Het aantal medisch specialisten verdubbelde in twintig jaar, tot ongeveer 14.000 in 1995. Een zeer sterke groei deed zich voor bij het specialisme radiodiagnostiek, op grote afstand gevolgd door cardiologie. Ook het aantal anesthesisten nam meer dan gemiddeld toe. Ofschoon het aantal internisten en chirurgen met twee derde tot drie kwart toenam, is deze groei toch minder dan gemiddeld geweest.

Het aantal gebruikers van medisch-specialistische hulp is niet evenredig met het aantal specialisten toegenomen. Dat valt af te lezen uit de cijfers in tabel 10.6.

Tabel 10.6

Gebruik van medisch specialist, naar leeftijdscategorie, 1981-1996 (in procenten)

	1981	1985	1990	1995	1996
0-19 jaar	28	31	34	32	30
20-44 jaar	34	35	38	34	32
45-64 jaar	44	42	46	43	42
≥ 65 jaar	47	52	59	59	59

Bron: SCP (GEKS)

Het gebruik van medisch-specialistische hulp neemt in de jaren tachtig nog toe, maar daalt in de jaren negentig bij de meeste leeftijdsgroepen. Voorzover er over de gehele periode gemeten nog sprake is van een toename, komt deze voor rekening van ouderen. Dit verschil tussen trends in aanbod en die in aantallen gebruikers valt te verklaren uit veranderde intensiteit van de dienstverlening van specialisten. Alvorens daarop wordt ingegaan, moet eerst iets gezegd worden over de plaats waar de meeste specialisten werken: het ziekenhuis.

Zoals in paragraaf 10.4.1 is aangegeven, zijn de ziekenhuizen meer en meer instellingen geworden die medisch specialisten ten dienste stonden met hun apparatuur, laboratorium, polikliniek en bedden voor opname. De overheid wenste ook binnen de specialistische hulp in ziekenhuizen een verschuiving te bewerkstelligen. Ze speelde daarbij in op een trend die zich al in de jaren zestig voordeed, namelijk de afname van de gemiddelde verpleegduur. Gebruikmakend van de (in 1979 uitgebreide) Wet ziekenhuisvoorzieningen en de Wet tarieven gezondheidszorg stelde de overheid grenzen aan volume en kosten van ziekenhuisopnamen. De cijfers in tabel 10.7 illustreren de gevolgen.

Sedert 1970, zo blijkt uit tabel 10.7, zijn er nogal wat ziekenhuizen gefuseerd of gesloten; het aantal bedden liep met ruim 10.000 terug, dit als gevolg van de beperking van het aanbod die door middel van planning werd gerealiseerd. Desondanks kon het aantal opnamen nog (licht) stijgen door de sterke verkorting van de gemiddelde ligduur. Dit laatste is mede het gevolg van de snelle ontwikkeling in de dagverpleging, de medische behandeling die gepaard gaat met een opname van één dag, zonder overnachting.

De tijd dat mensen in een ziekenhuis verblijven is zo veel korter geworden dat het totaal aantal verpleegdagen sterker terugliep dan het aantal bedden. Daardoor is het bezettingspercentage in ziekenhuizen gedaald naar ongeveer 70.

Tabel 10.7 Kerngegevens ziekenhuizen, 1970-1995

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
aantal ziekenhuizen ^a	256	256	231	207	169	148
aantal bedden ^b	72.200	74.600	73.200	68.500	64.600	60.500
bedden per 1.000 inwoners	5,5	5,4	5,2	4,7	4,3	3,9
aantal opnamen (x 1.000)	1.260	1.440	1.590	1.580	1.540	1.600
aantal verpleegdagen (x 1.000)	23.700	23.200	22.300	19.800	17.300	15.800
bezettingspercentage	90	85	83	79	73	72
gemiddelde verpleegduur (in dagen)	19	16	14	13	11	10
aantal dagverplegingsdagen (x 1.000)	.	.	66	204	410	640
aantal polikliniekbezoeken (x 1.000)	.	.	.	.	21.900	22.700

^a Algemene, academische en categorale ziekenhuizen.

^b Inclusief psychiatrische afdelingen algemene ziekenhuizen en wiegen gezonde zuigelingen.

Bron: CBS (a)

De dagverpleging is in vijftien jaar tijd met de factor 10 in omvang toegenomen (in 1996 668.000 dagverplegingsdagen). Een belangrijke gezondheidsreden voor deze verschuiving naar dagverpleging is dat in de loop der jaren het inzicht is gegroeid dat ziekenhuizen geen gezonde plaatsen zijn voor mensen die daar niet strikt noodzakelijk hoeven te verblijven, dat snel mobiliseren van operatiepatiënten de voorkeur verdient boven bedrust en dat snel ontslag hospitalisatie (meer afhankelijk worden dan op grond van de gezondheid nodig is) tegengaat. Het belang van de patiënt sloot dus goed aan bij dat van de overheid die het gebruik van ziekenhuizen wilde beperken.

Het versnelde ontslag heeft er wel toe geleid dat, veel meer dan vroeger, mensen naar huis worden gestuurd die nog verzorging en verpleging nodig hebben. De verschuiving binnen de specialistische medische dienstverlening in ziekenhuizen heeft dan ook geleid tot een extra druk op voorzieningen voor tijdelijke opname, maar vooral die voor thuiszorg.

In tabel 10.8 staan gegevens over het gebruik van ziekenhuizen naar leeftijdscategorie.

Tabel 10.8 Aantal klinische verpleegdagen, naar leeftijdscategorie, 1981 en 1996 (in absolute aantallen en indexcijfers)

	verpleegdagen (x 1.000)		index 1996 (1981 = 100)	
	1981	1996	waargenomen	per 1.000 inwoners
0-14 jaar	2.740	1.400	51	56
15-44 jaar	5.940	3.080	52	49
45-64 jaar	5.020	3.430	68	54
65-74 jaar	3.620	3.100	86	72
≥ 75 jaar	3.550	3.830	108	80
totaal	20.860	14.840	71	65

Bron: SIG (Landelijke medische registratie 1981-1996)

Het aantal klinische verpleegdagen in ziekenhuizen is sterk gedaald: tot 71% van het aantal in 1981. Bij patiënten jonger dan 75 jaar, is de daling sterk tot zeer sterk. In de leeftijdscategorie van 75 jaar en ouder is het aantal verpleegdagen sedert 1981 toegenomen met 8%. Deze toename is echter aanzienlijk kleiner dan die van het aantal personen in deze leeftijdscategorie. Als rekening wordt gehouden met de omvang van de bevolking, dan is bij alle leeftijdscategorieën sprake geweest van afnemend gebruik.

Tabel 10.9 Klinische productie^a in algemene ziekenhuizen, 1971-1993 (in aantallen x 1.000 en indexcijfers, 1971 resp. 1981 = 100)

	1971	1975	1981	1985	1990	1993	index 1993
operaties	760	830	910	970	910	1.010	134
operatie-eenheden	.	.	.	.	6.040	7.010	.
röntgenverrichtingen	1.430	1.640	1.720	1.800	1.700	1.770	123
computertomografie	.	.	.	.	80	121	.
laboratoriumpunten (x 1.000)	100	132	174	179	168	184	184
functieonderzoeken	760	1.080	1.330	1.450	1.300	1.270	166
fysiotherapiebehandeling	2.780	3.240	4.26	4.640	3.970	3.500	125
nierdialyses	.	.	14	19	.	.	.
verlossingen	.	.	71	68	74	72	100 ^c
isotopenonderzoek							
in vitro ^b	.	.	221	287	303	266	120 ^c
in vivo ^b	.	.	68	51	39	35	51 ^c

^a Inclusief dagverpleging.

^b In vitro: onderzoek van lichaamsmateriaal; in vivo: onderzoek van patiënten.

^c 1981 = 100.

Bron: NZI

Tabel 10.10 Poliklinische productie in algemene ziekenhuizen, 1971-1993 (in aantallen x 1.000 en indexcijfers, 1971 resp. 1981 = 100)

	1971	1975	1981	1985	1990	1993	index 1993
operaties	530	630	950	1.140	1.420	1.610	305
operatie-eenheden	.	.	.	.	3.610	4.530	.
röntgenverrichtingen	4.150	4.440	4.960	5.160	5.260	5.350	129
computertomografie	.	.	.	.	174	226	.
laboratoriumpunten (x 1.000)	83	109	141	174	207	243	293
functieonderzoeken	870	1110	1.990	2.660	3.310	3.750	431
fysiotherapiebehandeling	4.560	3.420	2.500	2.180	1.480	1.300	28
nierdialyses	.	.	131	162	.	.	.
verlossingen	.	.	22	24	36	44	200 ^b
isotopenonderzoek							
in vitro ^a	.	.	706	1.291	1.930	1.936	274 ^b
in vivo ^a	.	.	108	80	96	99	92 ^b

^a In vitro: onderzoek van lichaamsmateriaal; in vivo: onderzoek van patiënten.

^b 1981 = 100.

Bron: NZI

*De zorg voor
verstandelijk
gehandicapten*

Tot aan het einde van de jaren zestig werd de collectief gefinancierde zorg voor personen met verstandelijke beperkingen voornamelijk geboden in grootschalige zwakzinnigeninrichtingen waarin verstandelijk gehandicapten afgesloten van de wereld verbleven, vaak ver van hun familie en oorspronkelijke woonplaats. Alleen bij een grote omvang van de inrichting, zo werd gedacht, kon een hoge kwaliteit van zorg worden gegarandeerd. De Hoofdinspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid noemt in 1971 een instelling met 600 pupillen een optimum. De meeste inrichtingen werden geleid door een arts, omdat 'zwakzinnigheid' als een medische afwijking werd beschouwd. Het zorgconcept dat tot de jaren zeventig werd gehanteerd, wordt daarom samengevat met de term 'het medisch model'.

Als men de tot op heden gepresenteerde cijfers overziet, dan blijkt dat het aantal gebruikers van specialistische hulp en van vormen van ziekenhuiszorg de laatste tien jaar weinig is toegenomen, afgezien van de dagverpleging. Voor een volledig beeld van het gebruik moet echter niet alleen naar het aantal gebruikers worden gekeken, maar ook naar de verrichtingen die met of ten behoeve van de desbetreffende patiënten zijn uitgevoerd. In de tabellen 10.9 en 10.10 staat de ontwikkeling weergegeven van de klinische en de poliklinische verrichtingen.

De cijfers in de tabellen illustreren de opkomst van nieuwe technieken als de nierdialyse en computertomografie (CT), waarvan met name de laatste snel aan belangstelling heeft gewonnen. De klinische productie laat een toename zien die bescheiden is in vergelijking met die van de specialistische capaciteit en dat geldt zeker voor de laatste tien jaar. Uit de cijfers over de poliklinische productie blijkt echter dat er in de specialistische diagnostiek en behandeling een sterke verschuiving is opgetreden van de ziekenhuisopname naar de polikliniek. Zelfs in de laatste jaren is de groei van het poliklinische bedrijf nog flink. Ook dit heeft veel te maken met de sterke toename van de dagverpleging. Onderzoek dat ten behoeve van die eendaagse opnamen wordt verricht, moet vanzelfsprekend poliklinisch worden uitgevoerd. Alleen het aantal fysiotherapeutische behandelingen is sterk afgenomen. Deze trend is het complement van die in de extramurale hulp; bij deze vorm van dienstverlening is derhalve van sterke extramuralisering sprake geweest.

De groei van de consumptie van medisch-specialistische hulp en het gebruik van ziekenhuizen komt dus vooral door het toegenomen aantal poliklinische onderzoeken en behandelingen per gebruiker.

Kan nu worden geconcludeerd dat het streven om de extramurale zorg in brede zin te versterken, eventueel ten koste van de intra- en semi-murale (poliklinische) zorg, mislukt is? Als men de ontwikkelingen toetst aan de ambities uit de jaren zeventig, dan is dat inderdaad het geval. De verwachting was dat door in centra samenwerkende huisartsen veel minder verwezen zou worden naar de tweede lijn van medisch specialisten en ziekenhuizen, en dat de huisartsenzorg in die centra goedkoper zou zijn dan die van alleenwerkende huisartsen. Dit bleek niet het geval (SCP 1978). Bovendien werd verwacht dat de kosten van intra- en semi-murale zorg veel minder sterk zouden groeien dan in de jaren zestig het geval was geweest. De cijfers in tabel 10.11 geven een indruk van het werkelijke verloop van de uitgaven.

Tabel 10.11 Kosten van zorg, 1972-1995 (in miljoenen gulden)

	bedragen in lopende prijzen			indices 1995 (1975 = 100)		
	1975	1985	1995	lopende prijzen	in prijzen van 1975	idem per 1.000 inwoners
ziekenhuizen (excl. psychiatrisch)	5.730	11.396	17.236	301	156	138
extramurale zorg ^a	3.214	6.225	9.170	285	148	131
apothekers en geneesmiddelen	1.601	3.098	6.151	384	200	177
medisch specialisten	1.250	2.117	2.806	224	117	104

^a Fysiotherapeuten, huisartsen, kraamzorg, algemeen maatschappelijk werk, tandartsenpraktijken en thuiszorg.

Bron: SCP (GEKS)

De uitgaven voor ziekenhuizen en overige extramurale hulp zijn in twintig jaar tijd min of meer verdrievoudigd. De kosten van geneesmiddelen stegen meer dan gemiddeld, die van specialistische hulp minder. Nu is deze ontwikkeling in de uitgaven deels een gevolg van de inflatie (de prijzen stegen in de periode 1975-1995 met 92%); bovendien is het aantal inwoners in die twintig jaar met 13% toegenomen. De indexcijfers in de laatste kolom van tabel 10.11 zijn voor deze twee ontwikkelingen gecorrigeerd. Zo bezien zijn de uitgaven voor specialistische hulp nauwelijks toegenomen, die voor de extramurale hulp stegen met 30% en die voor ziekenhuizen met 40%.

De groei van de uitgaven voor extramurale hulp is de resultante van zeer uiteenlopende ontwikkelingen bij de afzonderlijke vormen van dienstverlening. Gecorrigeerd voor inflatie en bevolkingsgroei zijn de uitgaven voor algemeen maatschappelijk werk gedaald en die voor gezinsverzorging en huisartsen bescheiden toegenomen (12% resp. 20% in twintig jaar). Het kruiswerk is met een toename van de gecorrigeerde uitgaven met 86% veel sterker gegroeid, de kosten van fysiotherapie namen met 245% toe.

Wordt gekeken naar het aantal medische dienstverleners, dan is de huisartsenhulp sneller gegroeid dan de specialistische, maar als gekeken wordt naar de medische dienstverlening, de medische productie, dan blijkt het omgekeerde het geval. Uit het verschil in groei tussen ziekenhuizen en specialistische hulp valt af te leiden dat de toegenomen poliklinische productie is toegerekend aan de kosten van ziekenhuizen, ook al worden de onderzoeken ten behoeve van de specialistische behandeling verricht.

Een belangrijke oorzaak van de groei in de klinische en poliklinische productie en de daarmee gemoeide kosten, is gelegen in technologische ontwikkelingen. De innovaties die in de afgelopen 25 jaar hebben plaatsgehad, zijn zeer omvangrijk en divers. In de jaren zeventig begon een periode van innovatie en groei in de beeldvormende technieken, waarbij de computertechnologie een grote rol speelde. De jaren zeventig brachten de computertomografie (CT), het begin van de jaren tachtig de echografie en de tweede helft van de jaren tachtig de MRI (Barneveld Binkhuysen en De Valois 1995). De CT-scan, waarmee visuele dwarsdoorsneden van het lichaam digitaal worden vastgelegd, maakte het mogelijk om ook de hersenen af te beelden; iets wat tot dan toe met röntgenonderzoek niet mogelijk was. Dankzij de echografie of 'ultrageluid' kunnen zonder stralenbelasting beelden worden gemaakt van weke delen van het lichaam. Ook de MRI-scan biedt het voordeel dat geen röntgenstralen gebruikt hoeven te worden. Hierbij worden beelden gemaakt door een sterk magnetisch

veld op te wekken. De beelden zijn veel contrastrijker dan de beelden die met echografie totstandkomen en het toepassingsgebied is groter. Wereldwijd verliep de introductie van de CT-scanner spectaculair; in Nederland was dat echter niet het geval, omdat de introductie in de jaren zeventig samenviel met de eerste poging tot kostenbeheersing. Tot 1988 was voor de aanschaf van apparatuur toestemming vereist via de zogenoemde artikel 18-procedure van de WZV. Nadat de overheid de functie CT had vrijgegeven, nam het aantal apparaten snel toe van 45 in 1988 tot 100 in 1991. Voor de functie MRI was deze toestemming niet vereist en het aantal apparaten steeg van 5 aan het eind van de jaren tachtig naar 36 in 1993.

Bekende mijlpalen in de chirurgie zijn de ontwikkeling van de by-passoperatie aan het einde van de jaren zestig, de dotterbehandeling in de jaren tachtig en de transplantatie van organen als hart, nieren en lever (In Nederland vond de eerste levertransplantatie in 1979 plaats en de eerste hartrtransplantatie in 1984). Voor transplantaties was de ontdekking van cyclosporine, dat de afstoting van vreemd weefsel tegengaat, van cruciaal belang.

Door toepassing van nieuwe materialen verbeterde de kwaliteit van protheses en pacemakers. Ontwikkelingen in biotechnologie hebben geleid tot tal van nieuwe (genees)middelen als de productie van insuline en monoklonale antistoffen via DNA-recombinatie. Deze biologische markers bieden de gelegenheid om ziekten als prostaatkanker of afwijkingen aan de ongeboren vrucht in een vroeg stadium op te sporen. De jaren tachtig waren ook de jaren van de in-vitrofertilisatie.

In het bestek van dit hoofdstuk is het ondoenlijk om alle innovaties recht te doen. Belangrijke voordelen van de vernieuwingen zijn dat:

- ziekten in een eerder stadium worden opgespoord waardoor de kansen op genezing zijn toegenomen;
- chirurgische ingrepen minder invasief kunnen plaatsvinden, waardoor herstel sneller verloopt;
- medicijnen minder bijwerkingen hebben en tot minder complicaties leiden;
- nieuwe therapieën beschikbaar zijn gekomen.

Niet onvermeld dient te blijven dat nieuwe technieken vaak ingevoerd zijn zonder dat een grondige afweging van doeltreffendheid en de kosten en baten heeft plaatsgevonden. Het komt nogal eens voor dat toepassingsgebieden uiteindelijk bescheidener blijken te zijn dan gedacht (laser) of dat hoge verwachtingen niet konden worden waargemaakt, wat vaak bij therapieën voor vormen van kanker het geval was.

Ondanks pogingen om de extramurale hulp te versterken en de specialistische hulp en ziekenhuiszorg te remmen, is in bijna alle onderdelen van de curatieve zorg sprake geweest van substantiële groei. De belangrijkste achtergrond daarvan is de snelle ontwikkeling van nieuwe, geavanceerde mogelijkheden tot diagnostiek en therapie. Zoals gezegd hebben die technieken voordelen opgeleverd; de positieve bijdrage ervan aan de gezondheidstoestand, de verlenging van het leven en de kwaliteit van dat leven werd in paragraaf 10.2.2 beargumenteerd. De hogere uitgaven voor de curatieve zorg hebben kortom gezondheidswinst voor de bevolking opgeleverd. Zo bezien zijn de vaak opgewonden discussies over de kosten van medische dienstverlening wat overtrokken, zeker als men zich realiseert dat een meerderheid van de bevolking een goede gezondheid ziet als het hoogste goed en daarom de mogelijkheden die de medicus biedt niet zou willen missen.

10.4.3 De geestelijke gezondheidszorg

De geestelijke gezondheidszorg is één van de onderdelen van de gezondheidszorg waarin zich in de afgelopen 25 jaar grote veranderingen hebben voorgedaan. In de fase van de naoorlogse wederopbouw duurde het vrij lang voordat de modernisering van de psychiatrie in Nederland gestalte kreeg. Totdat er onder invloed van buitenlandse ontwikkelingen zoals therapeutische gemeenschappen beweging in kwam, was het gebruikelijk om chronisch psychiatrische patiënten en wat toen nog 'zwakzinnigen' genoemd werden, voor het leven onder te brengen in ver van de bewoonde wereld gelegen instituten in bosrijke omgeving. Het medisch regime in deze instituten was vooral gericht op beheersing van het gedrag van de bewoners, die veelal met zijn twintigen op slaapzalen waren gehuisvest (Spanjer 1997).

Aan het einde van de jaren zestig ontstond hierop veel kritiek (zie ook § 10.5). Een belangrijke stelling was dat de hospitalisatie en de stigmatisering van de patiënten voor een groot deel verantwoordelijk was voor het afwijkende gedrag van de bewoners. In plaats van behandeling volgens een medisch model diende de reïntegratie van de patiënt in de maatschappij volgens een sociaal model voorop te staan. Hiermee zette de kritische 'antipsychiatrie' een proces in gang om chronische patiënten, voorzover mogelijk, ambulante te behandelen en te huisvesten in kleine semi-murale beschermde woonvormen. De beschikbaarheid van nieuwe geneesmiddelen waarmee psychotisch gedrag in belangrijke mate 'van binnenuit' beheersbaar was geworden, heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat deze extramuralisering ook mogelijk was. Beschermende woonvormen ontstonden aan het eind van de jaren zeventig. De groei hiervan verliep trager dan aanvankelijk de bedoeling was (STG 1990: 66; zie ook tabel 10.12).

Tabel 10.12

Aantal bewoners van beschermende woonvormen voor (ex-)psychiatrische patiënten, 1982-1995

	gemiddeld aantal bewoners
1982	2.600
1985	2.900
1990	3.400
1995	4.300

Bron: Ketting et al. (1987); NcGv; Jacobs et al. (1993); NcGv en NZi; CAK-AWBZ (a)

De veranderingen in de geestelijke gezondheidszorg zijn niet los te zien van de toenemende belangstelling in de jaren zestig en zeventig voor psychologie, opvoedkunde en psychotherapie onder de bevolking. Hierdoor steeg de behoefte aan de ambulante behandeling van levensproblemen en neurosen, terwijl ook het aanbod groeide door de toename van het aantal psychologen, pedagogen, agogen en maatschappelijk werkers. Verder was de psychotherapeutische beroepsuitoefening niet langer voorbehouden aan psychiaters, maar kregen in de jaren zeventig ook niet-artsen toegang tot het "psychotherapeutisch bedrijf" (Brinkgreve et al. 1979). Voor de financiering van psychotherapie kon vanaf 1965 een beroep gedaan worden op de Algemene bijstandswet, in de jaren zeventig op de WAO en later op de AWBZ. Met de toename van vraag en aanbod en een financiering uit overheidsgelden kon een sterke groei van de ambulante geestelijke gezondheidszorg niet uitblijven. In de detailstudie over het Psychotherapeutisch Instituut in Amsterdam is deze ontwikkeling treffend in beeld gebracht (Brinkgreve et al. 1979). In de naoorlogse periode schommelde het aantal jaarlijkse aanmeldingen gedurende lange tijd rond de 200. In de

periode 1964-1976 vertienvoudigde het aantal aanmeldingen van 205 in 1964 tot 2524 in 1976. Het aantal medewerkers werd in deze periode met 200 personen uitgebreid van 73 in 1965 tot 272 in 1976.

De roep om verplaatsing van de psychiatrische zorg naar buiten de muren had overigens niet tot gevolg dat psychiatrische ziekenhuizen in groten getale gesloten werden. Hiertegen kwam effectief verzet (Oldehinkel 1997: 19). Wel kwam er een tijdelijke bouwstop. Over een lange periode gezien (1972-1997) is het aantal plaatsen in psychiatrische ziekenhuizen slechts weinig verminderd (zie tabel 10.13). Wel zijn er faciliteiten voor deeltijdbehandeling van de grond gekomen, die een sterke groei doormaakten, en zijn er psychiatrische afdelingen in algemene ziekenhuizen gekomen (waar zich overigens nauwelijks een groei in het aantal plaatsen voordeed). Ook deden zich belangrijke veranderingen voor in het patiëntenbestand. Vanaf het begin van de jaren zeventig werden de verstandelijk gehandicapten overgeplaatst naar aparte tehuizen en konden ook steeds meer ouderen met de opnamediagnose 'dementie' terecht in psychogeriatrische verpleeghuizen. Het aantal oudere patiënten verminderde en er kwamen steeds meer patiënten in de leeftijd tussen de 20 en 45 jaar, waarbij ook het aandeel vrouwen iets toenam. Het percentage heropnamen steeg. Naar aard van de aandoening deed zich een sterke toename voor in de opname van patiënten met affectieve psychosen en met stoornissen ontstaan in de kindertijd. De uitbreiding van de ambulante geestelijke gezondheidszorg is er waarschijnlijk debet aan dat het aantal patiënten met neurotische stoornissen tussen 1980 en 1995 licht afnam.

Tabel 10.13

Algemene en categorale psychiatrische ziekenhuizen in Nederland, 1975-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
aantal	72	73	82	80	83
capaciteit (bedden)	26.150	24.720	24.250	24.350	25.090
opnamen	23.290	27.460	32.570	36.230	45.120

Bron: CBS (a)

In de jaren zeventig was deze ambulante geestelijke gezondheidszorg (ggz) een onoverzichtelijke lappendeken van instellingen als medisch opvoedkundige bureaus, sociaal-psychiatrische diensten, bureaus voor levens- en gezinsvragen en instituten voor multidisciplinaire psychotherapie met een eigen historische ontwikkeling en clientèle (Van der Grinten 1987). Vanaf 1982 werden deze instellingen gebundeld in Regionale instellingen voor ambulante geestelijke gezondheidszorg (Riagg), waarvan de hulpverlening werd gefinancierd uit de AWBZ. Het zorggebruik groeide sterk (zie tabel 10.14). Naast de Riagg's waren vrij gevestigde psychiaters en psychotherapeuten in de ambulante ggz actief en werden ook de consultatiebureaus voor alcohol en drugs hiertoe gerekend. De sterkste groei in het gebruik deed zich voor bij de vrijgevestigde psychotherapeuten, bij wie in 1995 22.380 patiënten in behandeling waren, tegenover ongeveer slechts 1.000 in 1980 (RvZ 1998b: 37).

Tabel 10.14 Nieuwe en per peildatum ingeschreven cliënten (cliëntsystemen) van de Riagg's, 1980-1995 (in absolute aantallen x 1.000)

	1980	1982	1984 ^a	1986 ^a	1990	1993	1995
nieuw ingeschreven	86	109	122	165	234	240	245
op peildatum in zorg	76	95	101	130	191	252	277

^a Het verschil tussen 1984 en 1986 geeft niet alleen een verandering in gebruik weer; in die periode is tevens de meeteenheid veranderd.

Bron: Ncgv; Ncgv/NZi; JOZ

Ook in andere opzichten is er een groei te bespeuren in het beroep op zorg voor het geestelijk welzijn. Zo is de hulp van het algemeen maatschappelijk werk voor psychosociale problematiek tussen 1980 en 1995 verviervoudigd (van bijna 18.000 tot bijna 75.000 uitschrijvingen). Het aantal arbeidsongeschikten om psychische redenen nam sterk toe, van 11% van het aantal nieuwe gevallen in 1968 tot 32% in 1992, terwijl ook het totaal aantal arbeidsongeschikten sterk steeg (STG 1990; GMD 1994).

Er is een omslag te bespeuren in het denken over het voorschrijven van medicijnen bij psychische problemen. In de jaren zeventig was het gebruikelijk om het slikken van medicijnen te zien als symptoombestrijding zonder dat er iets gedaan werd aan de vermeende maatschappelijke oorzaken van de problemen. Aan het einde van de jaren tachtig kwamen er echter nieuwe en effectievere medicijnen tegen depressie, zoals Prozac, op de markt. In de Verenigde Staten leidde dat tot een sterke toename van het aantal voorgeschreven antidepressiva (Pincus et al. 1998). Ook in Nederland steeg het aantal voorgeschreven antidepressiva sterker dan het aantal andere geneesmiddelen voor psychische problemen (zie tabel 10.15).

Tabel 10.15 Voorgeschreven medicatie door huisartsen bij psychische problemen, 1983-1996 (x 1.000 recepten)

	1983	1986	1993	1996	stijging in %
tranquillizers	1.676	1.299	1.562	2.016	20,3
antidepressiva	394	346	709	1.200	204,6
neuroleptica	219	220	231	278	26,9

Bron: RvZ (1998b: 43)

De toenemende hulpvraag leidde ertoe dat de overheid grenzen stelde aan de duur van de psychotherapeutische behandeling, terwijl ook de effectiviteit ervan ter discussie stond. De beschikbaarheid van de nieuwe medicijnen en de wenselijkheid van een korte effectieve therapie waren eveneens belangrijke factoren die het gebruik van medicijnen deden toenemen. Een ander teken van de omslag in het maatschappelijk klimaat was dat de elektro-convulsietherapie (de elektroshock) gerehabiliteerd werd en het gebruik hiervan toenam (SGZ 1997). Het is niet eenvoudig om een verklaring te geven voor het toegenomen gebruik van vooral de ambulante geestelijke gezondheidszorg. Er is geen empirische studie bekend die daarop een eenduidig antwoord kan geven. In een recente peiling onder twaalf deskundigen werden verschillende verklaringen voorgelegd

als 'de grotere toegankelijkheid van ggz-voorzieningen' en 'het besef in de bevolking dat psychische problemen beter oplosbaar zijn', de 'afname van sociale steun van familie en vrienden' enzovoort (RvZ 1998b: 53). De meeste van deze deskundigen konden zich vinden in de verklaringen: 'de toegenomen neiging om bij psychische problemen professionele hulp in te schakelen' en 'de grotere toegankelijkheid van de ggz'. Als het minst plausibel werden aangemerkt: 'toegenomen psychische problematiek onder de bevolking' en een 'betere onderkenning en accuratere diagnostiek en verwijzing van eerstelijns hulpverleners'. In een recente overzichtstudie van de geschiedenis van de ggz wordt geconcludeerd dat Nederlanders door de bank genomen niet zo veel zieker zijn geworden, maar meer last van hun problemen hebben gekregen (Hutschemakers et al. 1997). De auteurs stellen dat de beleving, hulpzoekgedrag, herkenning en verwijzing sterker door maatschappelijke factoren worden beïnvloed dan (door) het voorkomen van stoornissen.

10.4.4 Veranderingen in vraag, aanbod en gebruik van verpleging en verzorging Rond 1970 bestaat de zorg voor ouderen uit een beperkt aantal voorzieningen. Het bejaardenoord is, met in totaal bijna 110.000 bewoners, de grootste. De instellingen voor gezinsverzorging bedienen in 1970 ruim 70.000 huishoudens, waarvan 60.000 huishoudens van ouderen (CBS 1972); over het gebruik van de wijkverpleging zijn geen gegevens bekend. De capaciteit van verpleeghuizen bedraagt 20.000 plaatsen, maar ofschoon deze plaatsen in meerderheid door ouderen worden bezet, wordt het verpleeghuis nog niet gezien als een woonvoorziening voor ouderen, maar als een verlengstuk van het ziekenhuis, bedoeld voor revalidatie en reactivering.

De zorg voor ouderen

Het gebruik van voorzieningen is in de afgelopen 25 jaar vrijwel geheel bepaald door het beleid van de overheid en dat beleid voorziet in 1970 in groei "om tegemoet te komen aan de dringende noden van de kwetsbare categorie der zelfstandig levende bejaarden" (TK 1970/1971: 25). In de *Nota bejaardenbeleid* uit 1970 worden de volgende maatregelen voorgesteld voor de periode tot 1975 (TK 1970/1971: 25-28):

- de bouw van 12.000 bejaardenwoningen per jaar;
- uitbreiding van het aantal bedden in verpleeghuizen met 10.000;
- 15.000 fte's (fulltime equivalenten) extra aan (parttime) gezinshelpsters voor bejaarden bij de gezinsverzorging;
- 1.200 extra ziekenverzorgsters in de wijkverpleging;
- jaarlijkse realisatie van 50 extra dienstencentra voor bejaarden;
- financiering van de voorgenomen uitbreiding van het aantal plaatsen in bejaardenoord met 35.000.

In 1975 blijken deze uitbreidingen vrijwel alle gerealiseerd (TK 1975/1976a: 7); de omvang van de voorzieningen gaat daarna zeer uiteenlopen. Wat de bejaardenoord betreft, wordt geconstateerd dat er sprake is van overcapaciteit. In 1975 woont 10% van de bejaarde bevolking in zo'n oord, terwijl de behoefte wordt geschat op 7% (TK 1975/1976a: 148). Om het gebruik van de laatste voorziening terug te dringen, wordt door de invoering van zogenoemde indicatiecommissies voor toelating gepoogd een rem op de volumegroei te zetten. De bouw van verpleeghuizen wordt daarentegen gestimuleerd; binnen de Wet ziekenhuisvoorzieningen wordt later een planningsnorm voor deze tehuizen opgenomen die is gerelateerd aan het aantal ouderen in een regio (V&M 1981); dit systeem, dat tot op de dag van vandaag geldt, zorgt ervoor dat de capaciteit evenredig met de omvang van de oudere bevolking groeit.

Betrouwbare gegevens over het gebruik van de wijkverpleging ontbreken; nadat deze voorziening in 1980 in de AWBZ is opgenomen neemt de omvang van het personeel, net als de kosten, gestaag toe (zie § 10.4.1). De bouw van bejaardenwoningen en de realisatie van dienstencentra gaat in de tweede helft van de jaren zeventig stagneren, mede door het stopzetten van subsidieregelingen.

In de jaren tachtig wordt de greep op de kostbare intramurale voorzieningen verstevigd. De wijziging van de Wet op de bejaardenoorden in een regeling voor planning en financiering van die tehuizen (de wet van 1984) en de invoering van budgettering voor de verpleeghuizen leiden tot definitieve beheersing van de kosten van deze voorzieningen (SCP 1984: 39). Tegelijkertijd wordt gepoogd om door middel van financiële prikkels tot vernieuwing te komen (WVC 1983). Er ontstaan op lokaal niveau enkele nieuwe voorzieningen als de maaltijdvoorziening, alarminstallaties en speciaal vervoer van ouderen, maar zeker zo belangrijk is de vernieuwing die wordt gerealiseerd door differentiatie van bestaande voorzieningen. Als gevolg van dit zogenoemde flankerende beleid ontstaan dagopvang, dagverzorging en tijdelijke opname in bejaardenoorden en wordt de dagbehandeling in verpleeghuizen sterk uitgebreid (SCP 1986).

Het gevolg van het restrictieve beleid met betrekking tot de verzorgingshuizen is dat de instellingen die zorg aan huis bieden, een groeiende groep ouderen met lichamelijke of psychische beperkingen moeten opvangen. De kruisverenigingen krijgen daarvoor ook de extra middelen, de gezinsverzorging niet (WVC 1986: 56). Binnen deze laatste voorziening wordt dit deels opgelost door de niet-ouderen die langdurig hulp nodig hebben te verwijzen naar de faciliteiten van de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Het aantal gebruikers van deze faciliteit stijgt daardoor van 2.000 in 1980 tot ruim 10.000 in 1994 (GMD 1995).

In de tweede helft van de jaren tachtig krijgt het standpunt de overhand dat het mogelijk moet zijn om de opvang van ouderen in tehuizen verder terug te dringen. Deze gedachte krijgt vorm in het substitutiebeleid van de overheid, dat beoogt ouderen door het bieden van alternatieve opvang te bewegen om van opname in een tehuis (of van de overstap van een bejaardenoord naar een verpleeghuis) af te zien (Goudriaan 1989). Dit beleid gaat weer met een golf van vernieuwingen gepaard. Een nieuw type voorziening als de woon-zorgvoorzieningen (complexen seniorenwoningen met een dienstencentrum) is daarvan een voorbeeld, maar ook de verpleeghuiszorg buiten de muren (bv. in bejaardenoorden) en de intensieve thuisverpleging vallen daaronder (Timmermans et al. 1997b).

Langs een andere lijn ontstaan voor ouderen belangrijke voorzieningen bij de invoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG). Met de invoering van die wet in 1994 komen allerlei vervoersfaciliteiten voor ouderen beschikbaar, zoals aangepaste individuele middelen voor buitenvervoer, rolstoelen, aangepast collectief vervoer en vergoedingen voor extra vervoerskosten. Daarnaast wordt de al bestaande voorziening voor aanpassing van bestaande woningen aan de fysieke beperkingen van de bewoner, door invoering van de WVG beter toegankelijk (Timmermans en Schoemakers-Salkinoja 1996).

Tabel 10.16

Totale capaciteit en aantal oudere bewoners^a in verzorgingshuizen en verpleeghuizen, 1970-1996 (in jaargemiddelden en procenten van de bevolking van 65 jaar en ouder)

	capaciteit		percentage wonend in	
	verzorgingshuizen	verpleeghuizen	verzorgingshuizen	verpleeghuizen
1970	117.900	.	8,1	1,3
1975	144.400	39.900	9,2	2,2
1980	144.800	46.600	8,5	2,4
1985	140.700	48.900	7,9	2,5
1990	134.700	51.300	6,8	2,4
1995	128.000	55.100	5,8	2,5
1996	121.300	55.600	5,9	2,4

^a Bewoners van 65 jaar en ouder.

Bron: CBS; CAK-AWBZ (a) SCP-bewerking

Vernieuwing is er ook op het vlak van de samenwerking en de afstemming binnen het overheidsbeleid. De gecoördineerde actie van leveranciers van diensten die nodig is om ernstig zorg behoevende ouderen buiten het tehuis te houden, stuit op weerstand bij instellingen, die hun autonomie zien aangetast, en op praktische problemen van verschillen in wettelijke regeling, wijze van financieren, systeem van planning, verdeling over overheidslagen, werkgebieden enzovoorts (Timmermans 1993). Daarom wordt ook geëxperimenteerd met geïntegreerde indicatiestelling, een centrale kas voor alle bij de hulp betrokken voorzieningen, verstrekkingen in geld in plaats van in natura, en met woonvoorzieningen die het hele spectrum van hulpvragen, tot en met verpleeghulpbehoevenden, kunnen bedienen (ODO 1991).

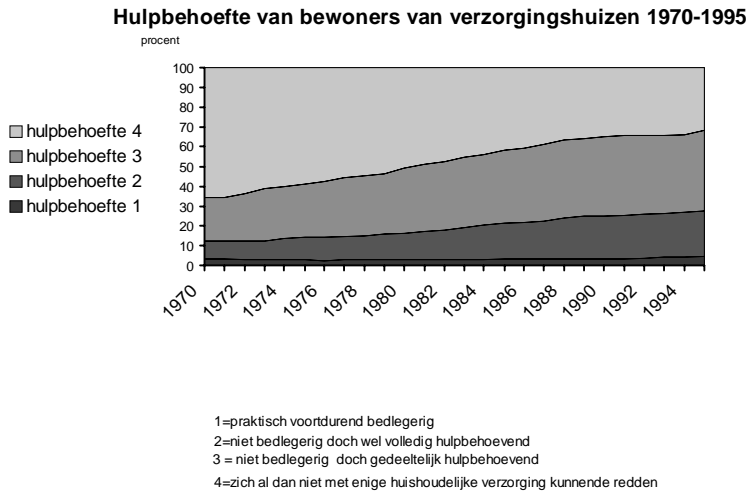
Deze experimenten zetten vele instellingen en lagere overheden aan tot vernieuwing in de zorg voor ouderen. Het succes van dit substitutiebeleid komt het sterkst tot uiting in de omvang van de bejaardenoorden (vanaf eind jaren tachtig verzorgingshuizen geheten) die, ondanks de toename van het aantal ouderen, sterk kon worden teruggebracht (zie tabel 10.16).

Voorouderen van 75 jaar en ouder doen in toenemende mate een beroep op de instellingen voor de thuiszorg. Deze instellingen hebben naast de ziekenhuispatiënten, die steeds sneller werden ontslagen, ook de ouderen moeten opvangen aan wie geen plaats meer werd geboden in tehuizen. De financiële gegevens die in paragraaf 10.4.2 werden genoemd, maken duidelijk dat de kruisverenigingen daarvoor ook extra middelen hebben gekregen, de instellingen voor gezinsverzorging daarentegen niet. Als gevolg daarvan zijn de afgelopen twintig jaar steeds meer mensen die huishoudelijke verzorging nodig hadden, aangewezen geweest op de informele hulp van verwanten en bekenden.

Sinds 1975 vindt in de zorg voor ouderen de facto voortdurend substitutie plaats. Dit heeft wel telkens geleid tot zorgverzwaring binnen voorzieningen, zoals blijkt uit de figuren 10.8 en 10.9 (zie ook SCP 1990: 39-40).

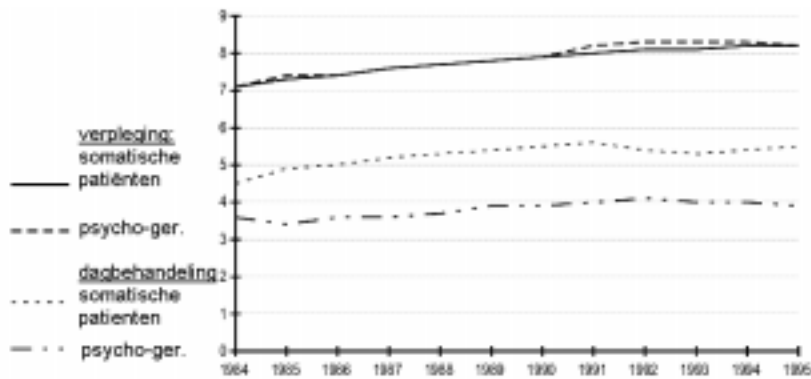
De eerdergenoemde experimenten hebben wel duidelijk gemaakt dat verdergaande substitutie vereist dat de financiering, de planning en de toewijzing van voorzieningen wordt vereenvoudigd en zodanig gewijzigd dat substitutie niet langer door middel van intensieve sturing door de overheid, maar spontaan plaatsvindt.

Figuur 10.8 Hulpbehoefte van bewoners van verzorgingshuizen, 1970-1995 (in procenten)



Bron: CBS (b)

Figuur 10.9 Hulpindex^a (op een schaal van 0-12) van vier categorieën van verpleeghuisbewoners, 1984-1995



^a De hulpindex geeft de verpleeglast weer en is samengesteld uit zes groepen indices, te weten: communicatie, hygiëne, mobiliteit, hulp, continëntie en gedrag.

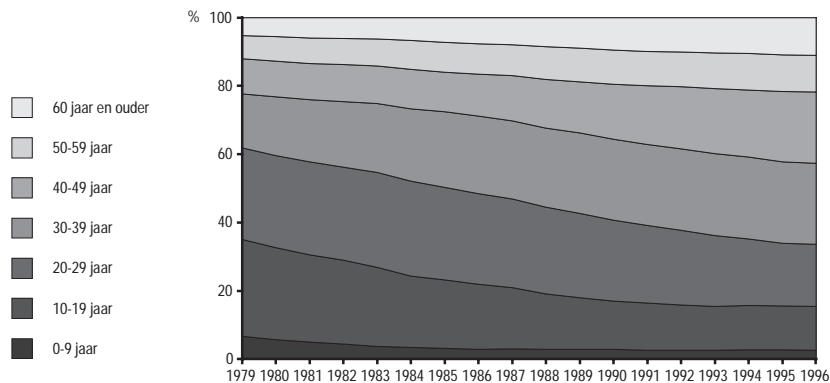
Bron: SIG (a)

Er wordt een commissie ingesteld die een aantal ingrijpende voorstellen voor reorganisatie van de sector doet (commissie-Welschen 1994), de Tweede Kamer roept vervolgens deze 'modernisering van de ouderenzorg' uit tot 'groot project'. Inmiddels zijn enkele stappen op weg naar die reorganisatie gezet, zoals de instelling van brede indicerende instanties en de overheveling van de verzorgingshuizen naar de AWBZ.

De omvang van een traditionele voorziening als de thuiszorg is achtergebleven bij de toename van het aantal kwetsbare ouderen. Het gebruik blijkt uit figuur 10.10.

Figuur 10.10

Leeftijdsopbouw van bewoners van zwakzinnigeninrichtingen, 1979-1996 (in procenten)



Bron: SCP (GEKS)

Orthopedagogen bekritiseerden dit concept sterk; deze kritiek kreeg in Nederland een krachtige impuls door de nieuwe Wet op gehandicaptenzorg die in 1967 in Zweden in werking trad. Het nieuwe principe van *normalisatie* werd erin geïntroduceerd door Bengt Nirje, ombudsman bij een oudervereniging. "Normalisatie houdt in dat patronen en omstandigheden van het dagelijks leven, die zo dicht mogelijk bij die van de hoofdstroom van de samenleving liggen ook voor personen met een verstandelijke handicap toegankelijk worden" (Nirje, geciteerd in: Van Genneep 1997).

Uit onvrede met de kwaliteit van de zorg bij de medische benadering in de grote zwakzinnigeninrichtingen, werd door kritische functionarissen in deze zorgsector gezocht naar andere vormen van opvang. In 1967 werd het alternatief in de vorm van een kleinschalige, open woonvoorziening geïntroduceerd: het gezinsvervangend tehuis (gvt). Dit type tehuis zou huisvesting, verzorging en agogische begeleiding bieden, maar voorzag niet in dagbesteding. De bewoners

werden verondersteld overdag van huis te zijn - naar school of werk - geheel volgens het principe van normalisatie (Kingma 1984). Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) bood financiering in de vorm van de Rijksregeling gezinsvervangende tehuizen, die in 1971 van kracht werd. In 1974 telden de gezinsvervangende tehuizen circa 3.900 bewoners (TK 1974/1975). Omdat niet alle gehandicapten werkten of onderwijs volgden, werden dagverblijven opgericht (het eerste in 1965). Ook hier is de rijksoverheid - in casu het ministerie van CRM - snel tot financiering overgegaan; de voorlopige Subsidie-regeling dagverblijven voor gehandicapten werd in 1965 van kracht. Het dagverblijf voor ouderen was nadrukkelijk bedoeld als alternatief voor de beschermde arbeid in de sociale werkplaats, die men te productiegericht vond. De dagverblijven voorzagen in een behoefte aan dagstructuur van gvt-bewoners, en voor de thuiswonenden tevens in ontlasting van de verzorgers van gehandicapten. In 1974 werden de dagverblijven bezocht door 6.890 verstandelijk gehandicapten (TK 1974/1975).

Tabel 10.17

Aantal gebruikers van enkele voorzieningen voor verstandelijk gehandicapten, 1972-1995 (in absolute aantallen en indexcijfers)

	zwakzinnigeninrichtingen		gezinsvervangende tehuizen		dagverblijven	
	aantal	index	aantal	index	aantal	index
1972	22.800	100	.	.	.	.
1975	25.500	112	3.900	100	6.900	100
1980	27.300	120	7.200	185	9.400	136
1985	29.500	129	11.200	287	12.400	180
1990	31.000	136	14.100	362	16.400	238
1995	33.300	146	16.600	410	20.700	300

Bron: zwakzinnigeninrichtingen: CAK-AWBZ (a); gezinsvervangende tehuizen en dagverblijven: TK (1974/1975)

Uit tabel 10.17 valt op te maken dat het gebruik van gezinsvervangende tehuizen en dagverblijven in de afgelopen decennia stormachtig is gegroeid. Tegelijkertijd blijkt uit die tabel ook een sterke groei van het gebruik van de inrichtingen; de in de jaren zestig beoogde verschuiving tussen woonvormen is blijkbaar niet opgetreden. Die ontwikkeling valt maar zeer ten dele te verklaren uit de groei van de doelgroep (zie tabel 10.18). Weliswaar is binnen die groep sprake van vergrijzing maar, zoals uit tabel 10.18 blijkt, neemt de omvang van de totale groep veel minder toe dan het gebruik van voorzieningen. De werkelijke verklaring ligt in de normalisatie, de gemeengoed geworden gedachte dat volwassen verstandelijk gehandicapten zo veel mogelijk zelfstandig (en dus niet bij de ouders) moeten kunnen wonen en leven (Van Puijenbroek en Schoemakers-Salkinoja 1990). De vraag naar woonvoorzieningen is daardoor sterk toegenomen en aan die ontwikkeling is - gezien de wachtlijsten in deze zorgsector - nog steeds geen eind gekomen (TK 1996/1997). Het voorgaande geldt overigens niet voor de opvang van jeugdige gehandicapten. Mede dankzij het ontstaan van dagverblijven en later van voorzieningen als logeerhuizen, dagverpleging in zwakzinnigeninrichtingen, gezinsbegeleiding en de betere beschikbaarheid van de gezinsverzorging, is het aantal jeugdigen van 0 tot 12 jaar in inrichtingen afgenomen van 3.700 in 1969 tot 1.200 in 1995 (CAK-AWBZ a). Door financiering van deze voorzieningen kwam de rijksoverheid tegemoet aan de wensen van de ouders en instellingen om jeugdigen zo lang mogelijk in het eigen gezin te verzorgen en op te voeden.

Tabel 10.18

Aantallen personen met verstandelijke beperkingen, naar leeftijdscategorie, 1980-1995 (in absolute aantallen en indexcijfers, 1980 = 100)

	1980		1987		1995		
	aantal	index	aantal	index	leeftijd	aantal	index
totaal							
4-17 jaar	35.500		29.300		0-19 jaar	31.100	
18-49 jaar	52.100		59.300		20-54 jaar	62.200	
≥ 50 jaar	8.300		10.000		≥ 55 jaar	8.500	
totaalaantal	95.900	100	98.600	103	totaalaantal	101.800	106
van wie ernstiger beperkt							
4-17 jaar	16.000		13.500		0-19 jaar	14.000	
18-49 jaar	24.600		29.600		20-54 jaar	32.350	
≥ 50 jaar	4.500		6.000		≥ 55 jaar	6.050	
totaalaantal	45.700	100	49.100	107	totaalaantal	52.400	115

Bron: Van Puijenbroek en Schoemakers-Salkinoja (1990); De Klerk en Timmermans 1998; herberekeningen uitgaande van frequentie-onderzoek uit 1986; CBS-bevolkingsaantallen en, voor ernstiger beperkingen, van sterftcijfers in de inrichtingen.

Het idee van een kleinschaliger, meer gezinsachtige opvang, die zelfstandigheid stimuleert, is overigens ook tot de inrichtingen zelf doorgedrongen. Aanvankelijk werd dit uitgedragen door een kleine voorhoede van beroepskrachten, die op grote weerstand stuitte. Het meest in het oog springend was het conflict rondom de zwakzinnigenafdeling van de Willem Arntszhoeve (bekend als de 'Dennendal-affaire') in 1971-1974 (Kingma 1984). Terwijl de meeste instellingen nog worstelden met de invoering van het normalisatiemodel, had de leiding van Dennendal al een stap verder gezet naar wat *het relatiemodel* zou gaan heten, een wijze van opvang waarbij de gehandicapte niet in de eerste plaats als zieke of gestoorde wordt gezien, maar als een mens die een persoonlijke benadering en omgang verdient.

De overheid maakt de vernieuwingen na enkele jaren tot beleid. In 1981 verschijnt de *Notitie uitgangspunten voor een gecoördineerde beleidsontwikkelingen aanzien van geestelijk gehandicapten* (TK 1980/1981c), de eerste beleidsnota van de rijksoverheid over personen met verstandelijke beperkingen. De ontplooiing van de verstandelijk gehandicapte persoon in de brede zin des woords wordt daarin genoemd als uitgangspunt van beleid. Een jaar later ziet de eerste beleidsnota geestelijk gehandicapten het licht (TK 1982/1983). De uitgangspunten krijgen een praktische vertaling in de subsidiëring van tal van nieuwe voorzieningen. In de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening betreft dit voorzieningen die hulp dicht bij huis bieden of die de verzorgers van de gehandicapte ondersteuning geven zoals *short stay homes* voor kortdurende opvang, gezinsbegeleiding voor gezinnen met een gehandicapt kind en begeleid zelfstandig wonen voor lichter verstandelijk gehandicapten.

De vernieuwing in de zorg heeft uiteraard gevolgen voor de bouw van de inrichtingen. Woonde in 1980 4% van de inrichtingsbewoners in kleine woonvormen (sociowoningen en fasehuizen), in 1990 bedroeg dat aantal 11% (GHIGV 1982; NRV 1995). Critici vrezden overigens dat de normalisatiegedachte versmald wordt tot kleinschalig wonen. Het bouwkundige aspect zou te veel en de invulling van het dagelijks leven te weinig aandacht krijgen (Buntinx en Kersten 1997; Van Gennep 1997).

Het effect van de vernieuwingen is spectaculair. Het verkleinen van de groepen en activering van de bewoners tot meer zelfstandigheid, bijvoorbeeld door het helpen in de gemeenschappelijke huishouding, verhoogt het persoonlijke welzijn van de bewoners (Weidner en Gouman-Schouten 1990-1991; Weidner en Schneider 1994).

De veranderde opvang in de zwakzinnigeninrichtingen - zoals een betere voeding en meer beweging - komt de gezondheid van de bewoners zozeer ten goede dat de levensverwachting zelfs aanzienlijk stijgt. De gemiddelde leeftijd van overleden bewoners in zwakzinnigeninrichtingen was 46 jaar in 1985; in 1995 was dat gestegen naar 53 jaar en 9 maanden. Het aantal oudere bewoners is dan ook sterk toegenomen (figuur 10.10).

Door de jongste ontwikkelingen naar woonvoorzieningen voor één tot vijf bewoners dreigt het gezinsvervangend tehuis (met zo'n 24 bewoners) volgens de internationale maatstaven een relatief grootschalige voorziening te worden (Buntinx en Kersten 1997). Ook bij deze voorziening is echter schaalverkleining opgetreden, aanvankelijk door stichting van dependances, later door invoering van de vrije-margeregeling en het persoonsgebonden budget, waardoor verhuizing naar zelfstandige woningen met begeleiding van het tehuis mogelijk wordt voor alleenwonenden en voor kleine huishoudens van twee tot vier personen. De mogelijkheden tot begeleid zelfstandig wonen zijn vervolgens verruimd door het aanbod van intensieve begeleiding thuis.

Zogenaemde transmurale projecten vormen de nieuwste poging om zorg uit intramurale instellingen en van de instellingen voor de thuiszorg te integreren, zodat zorg naar wens, in allerlei gradaties, voor de zorgvrager mogelijk wordt. Deze zorg bereikt thans enkele honderden cliënten per jaar (Van Zijderveld et al. 1997).

De zorg voor niet-bejaarde personen met ernstige of zeer ernstige lichamelijke beperkingen

Er zijn geen met elkaar vergelijkbare metingen door de tijd over het aantal personen met lichamelijke beperkingen in Nederland. Het grote CBS/Nimawo-onderzoek uit 1986-1988 gaf aan dat circa 1,5 miljoen personen ernstige of zeer ernstige lichamelijke beperkingen ondervinden. Twee surveys van het SCP (AVO'91 en AVO'95) gaven aan dat het aantal personen met ernstige lichamelijke beperkingen zou liggen tussen 400.000 en 600.000 (De Klerk en Timmermans 1998). Bij deze laatste twee onderzoeken werd echter een ander (strikter) meetinstrument gehanteerd dan bij het eerste onderzoek, zodat de uitkomsten niet met elkaar vergelijkbaar zijn.

De meeste personen met ernstige lichamelijke beperkingen zijn ouderen. Ernstige beperkingen komen op jonge leeftijd relatief weinig voor; circa 20% van mensen met ernstige beperkingen is jonger dan 55 jaar. Van de categorie 'personen met matige beperkingen' is ruim een derde jonger dan 55 jaar. Verreweg het grootste deel van personen met ernstige lichamelijke beperkingen woont zelfstandig, al dan niet met woningaanpassingen, hulpmiddelen en/of thuiszorg (De Klerk en Timmermans 1998).

Tabel 10.19 laat zien hoeveel personen met lichamelijke beperkingen in tehuizen wonen.

Tabel 10.19 Aantal personen met lichamelijke beperkingen, wonend in tehuizen 1975-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
verpleeghuis voor somatisch zieken ^a	.	3.400 ^b	3.400	2.900	3.000
gezinsvervangend tehuis voor lichamelijk gehandicapten	.	500 ^b	800	1.000	1.400
internaat voor auditief gehandicapten	980	850	750	660	640
internaat voor visueel gehandicapten	710	580	360	280	230
Het Dorp	390	385	330	.	320
overige tehuizen ^a	.	1.300	940	910	590
totaal in tehuizen	.	7.015	6.580	5.750	5.860

^a Personen in de leeftijd tot 65 jaar.

^b Schatting.

Bron: CAK-AWBZ (a); CBS; SCP (GEKS)

Uit tabel 10.19 blijkt dat slechts een zeer gering aantal van niet-bejaarde personen met lichamelijke of zintuiglijke beperkingen in instellingen woonachtig zijn (ongeveer 5% van de volwassenen); dit aantal is bovendien sedert 1980 afgenomen. Deze ontwikkeling is de resultante van een paar verschillende ontwikkelingen. De eerste is dat de uithuisplaatsing van jonge kinderen sterk is afgenomen. Dit werd mogelijk door de verbetering van de thuiszorg en, in mindere mate, door ambulante begeleiding in het onderwijs. Tegenwoordig wordt uithuisplaatsing van jeugdigen met ernstige lichamelijke beperkingen vooral bepaald door eventueel bijkomende cognitieve beperkingen.

De vraag van volwassenen naar een plaats neemt enerzijds toe als gevolg van een geleidelijke toename van het aantal personen met niet-aangeboren hersenletsels (voornamelijk als gevolg van verkeersongevallen). Anderzijds is er sprake van een afname door de verschuiving naar meer zelfstandige vormen van wonen. Personen die ernstige beperkingen in de huishoudelijke en persoonlijke verzorging ondervinden, maar die wel goed in staat zijn de regie over hun dagelijks leven te voeren, geven namelijk sterk de voorkeur aan het wonen in adl-clusterwoningen, ofwel 'Fokus-woningen'. Deze vorm van wonen ontstond uit de *Independent living movement* en werd in de jaren zeventig onder de aandacht gebracht door internationale acties van ernstig gehandicapte personen. Er zijn in Nederland in totaal circa 800 clusterwoningen gebouwd, maar de vraag naar deze woningen overtreft ruimschoots het aanbod. Deze vorm van zelfstandig maar gespreid wonen in gewone woonwijken wordt duidelijk geprefereerd boven het wonen in Het Dorp, dat een in zijn geheel aangepaste, speciale woonwijk is voor gehandicapten.

§ 10.5 De emancipatie van de patiënt

De beschrijving van de veranderingen die zich in de afgelopen 25 jaar hebben voorgedaan, houdt niet op bij een verhaal over de langere levensverwachting, de vergrijzing, een ander ziektepatroon, een toename van de medische mogelijkheden en de daarmee verbonden hogere consumptie en hogere uitgaven voor de gezondheidszorg. Het denken over gezondheid en de wijze waarop zorg verleend dient te worden, is namelijk ook ingrijpend veranderd. Een belangrijk aspect daarvan is de emancipatie van de patiënt. Deze heeft, op papier, in de regelgeving en belangengroepen een grote vlucht genomen. Het is thans moeilijk voor te stellen dat nog maar enkele decennia geleden het volstrekt ongebruikelijk was om patiënten met een slechte prognose volledig te informeren over de precieze aard van hun ziekte (Spreeuwenberg 1996). Sinds het in werking treden van de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) in 1995

is de behandelend arts verplicht om voor elke behandeling een *informed consent* van de patiënt te verkrijgen: in begrijpelijke taal dient de patiënt geïnformeerd te worden over de aard van de aandoening, de voorgestelde behandeling met de daaraan verbonden risico's. Bovendien moet de patiënt ook toestemming geven voor die behandeling. De praktische uitvoering van de WGBO verloopt niet zonder problemen (Wildevuur 1998). Desondanks markeert deze wet de erkenning van de autonomie van de patiënt; ze is de uitkomst van een proces waarvan het begin in de jaren zeventig te vinden is.

In de naoorlogse opbouwfase stonden de medische vooruitgang en de groei van de gezondheidszorg centraal. Van kritiek op de verhouding tussen arts en patiënt was geen sprake. Die kwam pas aan het begin van de jaren zeventig, als onderdeel van bredere maatschappijkritiek, toen het verzet tegen de bestaande gezagsverhoudingen en de roep om inspraak onder veel jonge hoog opgeleiden opgang maakte. In de hieraan verbonden 'strijd' tegen de gevestigde orde en 'onderdrukking' en vóór 'democratisering' waren met name 'totale instituties' als psychiatrische en zwakzinnigeninrichtingen een steen des aanstoots. Geïnspireerd door buitenlandse maatschappijkritische films als 'One flew over the cuckoo's nest' en boeken van Laing, Szasz, Goffman en Foucault ontstond ook in Nederland heftige kritiek op de gedwongen opname, het medische regime voor verstandelijk gehandicapten en de in psychiatrische ziekenhuizen toegepaste behandeling met elektroshocks en de isoleercellen. 'Niet de patiënt is ziek maar de maatschappij' was hierbij één van de belangrijkste uitgangspunten. De strijd tegen de bestaande verhoudingen bleek succesvol (zo werd in 1982 met een moratorium de nieuwbouw van psychiatrische ziekenhuizen beperkt), niet in de laatste plaats omdat er van het begin af aan ook psychiaters (Foudraine, Trimbos, Romme) bij betrokken waren. Ook was er in Nederland een maatschappelijk klimaat ontstaan waarin het steeds gewoner werd om 'in therapie te gaan'. De vertalingen van de maatschappijkritische publicaties uit de Verenigde Staten werden aangevuld met Nederlandse werken van psychiaters als Foudraine (1971) *Wie is van hout* en Trimbos (1975) *Antipsychiatrie*. Ook verscheen er in 1975 een Nederlandse antipsychiatrische film *Kind van de zon*.

De overheid stond niet onwelwillend tegenover de patiëntenbeweging in de geestelijke gezondheidszorg (ggz) en na een fase van strijd en actie volgde een fase van meepraten en meedenken. Van Lieshout (1984) maakt een onderscheid in drie perioden:

1970-1974	pioniersfase: oprichting Cliëntenbond, nieuwe vormen van hulpverlening als Jongerenadviescentrum (JAC) en Release;
1974-1979	strijdfase: Dennendal (1974), antishockacties vanaf 1976; de organisatiegraad in bonden neemt toe (Pandora) de spreekbuis is Gekkenkrant, patiëntenraden en PVP (vanaf 1977);
1979-1983	institutionalisering: meedenken over vormgeving patiëntenrechten; invloed op de Wet bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ).

Het decennium hierna zou gekarakteriseerd kunnen worden als de periode van 'vermaatschappelijking' van de ggz. Dat betekent dat het steeds gewoner wordt om hulp te zoeken voor psychische problemen.

Minder spectaculair maar wellicht niet minder ingrijpend waren de discussies en publicaties over de medisch-technologische bolwerken en arts-patiëntrelatie in de *somatische* gezondheidszorg. Ook hier werden buitenlandse publicaties vertaald en voor een breed publiek toegankelijk gemaakt (zo verscheen het

boek van Illich: *'Het medisch bedrijf - een bedreiging voor de gezondheid in 1975*, Zola's boek *De medische macht*, in 1973 in het Nederlands). Eerder al werd in *Medische macht en medische ethiek* van de arts Van den Berg (1969) op het lot van de slachtoffers van de geneeskunde gewezen en op de ethische problemen die daarmee verbonden zijn. De kritiek richtte zich vooral op 'medicalisering' (een term die geïntroduceerd is door Zola en in Nederland later is uitgewerkt door De Swaan in 1986) en op het medische model, waarin de technologische en op de ziekte gerichte gezondheidszorg de boventoon voert. Deze wilde men vervangen door een niet-technische zorg die dicht bij de burger staat, die gerealiseerd zou kunnen worden in buurtgerichte en multidisciplinaire gezondheidscentra waarbij ook nadrukkelijk naar participatie van de gebruikers werd gestreefd. Hierbij bestond verwantschap met andere welzijnsvoorzieningen en de sociale rechtshulp van advocatencollectieven.

Het beleid van de overheid stond ook hier welwillend tegenover (zie § 10.4.2) en stimuleerde vanaf 1974 het oprichten van gezondheidscentra. Het aantal gezondheidscentra nam tot 1985 dan ook snel toe. Rond dat jaar kwam de groei van het aantal gezondheidscentra tot staan. In het afgelopen decennium zijn huisartsen zich meer gaan oriënteren op de medische as van samenwerking met specialisten in het ziekenhuis en minder op sociale voorzieningen.

In de jaren zeventig werden zelfzorg en zelfhulp onder patiënten aangemoedigd om de afhankelijkheid van het medische bedrijf te doorbreken. Alhoewel er in de vorige eeuw reeds patiëntenorganisaties bestonden, kwam een echte groei pas in de jaren zeventig op gang, waarbij de grootste toename aan het einde van de jaren tachtig plaatsvond (Verkaar 1991).

Hoewel de overheid op zich welwillend stond tegenover de kritische geluiden in de gezondheidszorg, en de maatregelen die werden voorgestaan ondersteunde, duurde het tot 1981 voordat er in de *Nota patiëntenbeleid* expliciet aandacht werd besteed aan de positie van de patiënt (TK 1980/1981). Hierna raakte het beleid echter in een stroomversnelling. Voor de overheid betekende het versterken van de positie van de patiënt vooral dat aan de patiënt rechten verleend werden.

De strijd van de jaren zeventig laait hier en daar nog op (bv. rond de toelating van nieuwe geneesmiddelen voor aids-patiënten), maar inmiddels is de onrust uit de jaren zestig en zeventig getransformeerd tot juristentaal en wetgevings-idioom, zoals Engberts (1998) het uitdrukt.

Voor de emancipatie van de patiënt waren niet alleen een verandering in publieke opinie, beleid, inrichting van de gezondheidszorg of de rechten als patiënt van belang, maar ook de eigen attitude en kennis van de patiënt, ofwel de 'mondigheid' in het contact met artsen en andere hulpverleners. Over de ontwikkeling hierin zijn slechts in beperkte mate onderzoeksgegevens beschikbaar. De veranderde houding van patiënten wordt op indirecte wijze zichtbaar in de verandering in de toon en de inhoud van brieven die lezeressen in de periode 1980-1990 aan de medische rubriek van het weekblad *Margriet* schreven (Verbeek-Heida 1997). In 1980 was het nog heel gebruikelijk om de vragen aan de Margrietdokter zeer terughoudend en met een beroep op het algemeen belang te stellen. In 1990 staat het eigenbelang en het oplossen van persoonlijke problemen nadrukkelijk voorop. Uit de brieven blijkt verder dat er gaandeweg meer aandacht wordt geschonken aan het informeren van de patiënt, maar dat de briefschrijfsters die informatie vaak niet begrepen. Daarbij worden de behandelende artsen in de brieven overigens weinig verwijten gemaakt. Een

toename van de verwijten aan behandelende artsen is wel waar te nemen aan de toename in het aantal klachten dat patiënten bij de medische tuchtcolleges indienen. Het aantal klachten steeg van 370 in 1983 naar 720 in 1992 (Van der Wal 1996). In deze periode leidde 20% van de klachten tot het opleggen van een maatregel. Dit percentage bleef in de gehele periode constant, waaruit geconcludeerd mag worden dat de toename van het aantal klachten niet betekent dat er lichtvaardiger wordt geklaagd.

Afgezien van de houding ten opzichte van hulpverleners, lijkt ook de belangstelling voor medische zaken onder de bevolking te zijn toegenomen. Enerzijds blijkt dat uit de waardering die er in de bevolking voor een 'goede gezondheid' bestaat, maar wellicht nog meer uit de toenemende aandacht in de media voor medische onderwerpen. Deze toename deed zich met name voor in het dagblad *De Telegraaf* en het weekblad *Privé* en bereikte in het midden van de jaren tachtig een hoogtepunt (Elie 1996).

Duidelijk is dat veel patiënten assertiever zijn dan twintig jaar geleden. Daar zitten positieve kanten aan, maar heeft voor hulpverleners ook onmiskenbare schaduwzijden. Een onderzoek onder huisartsen in 1991 liet zien dat 80% van de huisartsen 'soms' of 'vaak' met patiënten geconfronteerd wordt die onnodig doorverwezen willen worden, voortdurend klagen of de huisarts tijdens de waarneming onnodig laten komen (Dierendonck et al. 1992). Fysieke bedreigingen van de huisarts komen veel minder frequent voor en lijken vooral een probleem van de drie grote steden te zijn, waar bijna 40% van de huisartsen daar in het jaar voorafgaand aan het onderzoek mee te maken heeft gehad. Het spiegelbeeld van de toegenomen mondigheid onder patiënten is de inspraak en onderhandelingsruimte die de arts biedt. Deze komt bijvoorbeeld in het consult van de huisarts tot uitdrukking bij het initiatief tot verwijzing naar de medisch-specialistische zorg. In 1973/74 ging dat initiatief in ongeveer 7% van de consulten van de patiënt uit en voor 60% van de huisarts. In recente onderzoeken uit de periode 1993-1996 blijkt het initiatief van de huisarts gedaald naar ongeveer 45% en het initiatief van de patiënt gestegen naar 15%. Opmerkelijk is dat ongeveer 35% van de verwijzingen op dit moment in onderling overleg totstandkomt (Groenewegen en Delnoij 1997: 52).

Ook met de toegenomen mondigheid is het niet zo dat alle patiënten nu mee willen beslissen over de behandeling. Voor de meeste patiënten hebben de deskundigheid van de arts, hoeveelheid en kwaliteit van de informatie en de bejegening een hogere prioriteit dan de autonomie (Sixma et al. 1994). Voor jonge hoog opgeleide en relatief vitale patiënten is de behoefte om mee te beslissen veel groter dan voor oudere laag opgeleide en ernstig zieke patiënten.

- § 10.6 Trends in overheidsbeleid met betrekking tot de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening
- 10.6.1 Inleiding
- Tot de jaren zeventig geldt in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, net als in andere sectoren van sociaal beleid, het primaat van het particulier initiatief. Medici en maatschappelijke instellingen, zo is de overtuiging, weten het best welke noden onder de bevolking leven en hoe deze gelenigd moeten worden. De overheid beperkt zich tot de financiering, enig toezicht op de kwaliteit en het bewaken van de sociale hygiëne en de volksgezondheid. Als de verzorgingsstaat in de naoorlogse jaren uitdijt, leidt deze taakverdeling waarbij de overheid financieel stimuleert maar niet ordent, in een aantal opzichten tot wildgroei. De problemen die daardoor in de zorgsector ontstaan, worden in de jaren zeventig in twee nota's als volgt verwoord (TK 1973/1974a; TK 1973/1974b).
- Verschillende overheidslagen en overheidsinstanties houden voorzieningen voor dezelfde doelgroepen in stand; daardoor is de beleidsvoering, de financiering en de wetgeving sterk verbrokkeld geraakt.

- De vele voorzieningen werken langs elkaar heen, terwijl ze dezelfde doelgroep en vaak zelfs dezelfde individuen bedienen; dit is ondoelmatig en voor burgers onoverzichtelijk.
- De kosten stijgen sterk; voortzetting van die stijging maakt de zorg onbetaalbaar.
- De intramurale sector heeft zich zeer sterk ontwikkeld; dit is ten koste gegaan van de extramurale sector en van de preventie.
- De relaties tussen beroepskracht en cliënt en die tussen overheid en burger zijn niet in balans.
- De spreiding en de schaal van voorzieningen is verre van ideaal.

In die tijd zijn dit in merendeel relatief luxeproblemen. In dezelfde nota's wordt er namelijk op gewezen dat de kwaliteit van de dienstverlening goed is. De kernboodschap is dat het allemaal beter kan en dat bovendien de prijs van die kwaliteit een erg hoge dreigt te worden. Als later het economisch tij keert, wordt de wens echter noodzaak; jarenlange intensieve overheidssturing is het gevolg. In het navolgende wordt ingegaan op het beleid met betrekking tot twee van de genoemde knelpunten: het achterblijven van de preventie en de pogingen tot ordening van de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening. De wijze waarop de overheid heeft gestuurd in de verhouding tussen intra- en extramurale hulp binnen verschillende zorgsectoren en in die tussen beroepskracht en cliënt, is in eerdere paragrafen beschreven.

10.6.2 Preventie

De aandacht voor preventie heeft een bredere achtergrond dan de achterstelling ten opzichte van de intramurale sector alleen. Die aandacht heeft evenzeer te maken met de tot beleidsmakers doorgedrongen notie van de sociale oorzaken van ziekte en onwelbevinden. Het besef dat de meest voorkomende ziekten in belangrijke mate door de manier van leven wordt veroorzaakt, geeft in de jaren zeventig een nieuwe impuls aan het beleid met betrekking tot gezondheidspreventie. Dit wordt nog versterkt door de dan levende overtuiging dat preventie tot aanzienlijke besparingen op de uitgaven aan gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening kan leiden (Veenbergen en Hagen 1988: 7).

In die jaren wordt dan ook gestart met plannen voor algemene gezondheidsvoorlichting en -opvoeding in het onderwijs en voor vroegtijdige opsporing van bijvoorbeeld hart- en vaatziekten en vormen van kanker via bevolkingsonderzoek. Bovendien worden grootschalige campagnes gestart met als doel de burgers zover te krijgen dat ze riskant gedrag staken of gezonder gaan leven (V&M/O&W 1972; Hartgerink 1972; SCP 1974: 74; Gezondheidsraad 1975; SCP 1976: 20).

Een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van het preventiebeleid is het verschijnen van de *Nota 2000* (TK 1986/1987). In die nota wordt geconstateerd dat de groei van de (uitgaven aan) gezondheidszorg niet tot een evenredige toename van de gezondheid van de bevolking heeft geleid, waardoor er reden is om die gezondheidstoestand meer centraal te stellen binnen de doelen van beleid (TK 1986/1987: 8).

Een eerste beleidslijn die daartoe wordt gevolgd, is het bevorderen van de individuele preventie. In de nota wordt zelfs een aantal streefdoelen van beleid genoemd. Zo neemt men zich voor het gemiddelde aantal jaren dat mensen zonder ernstige ziekte of beperkingen leven, met minstens 10% te doen toenemen. Vergelijkbare doelen zijn er wat betreft de sterfte onder de bevolking jonger dan 65 jaar aan ischemische hartziekten (-25%) en kanker (-15%) en de sterfte onder de totale bevolking aan ongevallen (-25%) en chronische aandoeningen van de luchtwegen (-25%). Dit alles zou vooral verwezenlijkt kunnen worden door het terugdringen van ongezonde leefwijzen.

Een ander element in de *Nota 2000* dat in het hedendaagse beleid is terug te vinden, is het preventiebeleid met een interdepartementaal karakter, overigens al eerder aangekondigd als "aanpak aan de bron van de maatschappelijke oorzaken van ziekte" (TK 1981/1982). Bevordering van de gezondheid via het beleid van andere departementen wordt onderdeel van gezondheidsbeleid (zie bijvoorbeeld TK 1986/1987: hoofdstuk 3). De huidige Arbeidsomstandighedenwet en de inhoud van het vak verzorging als onderdeel van de basisvorming in het voortgezet onderwijs, zijn ten minste ten dele terug te voeren op de nieuwe inhoud die het gezondheidsbeleid in de jaren zeventig en tachtig kreeg. Deze voorzieningen zijn dan ook in interdepartementale samenwerking totstandgekomen (zie ook TK 1994/1995: 27).

Een derde lijn die vanuit de *Nota 2000* naar het heden is te trekken, is het afstemmen van de planning van voorzieningen op veranderingen in de gezondheidstoestand van de bevolking. Dit voornemen kon alleen op onderdelen worden uitgevoerd, omdat de nauwkeurige informatie die hiervoor is vereist nog ontbreekt (NRV 1991), maar op termijn zal de capaciteit worden afgestemd op bijvoorbeeld de toenemende groep mensen met CARA, diabetes, reuma en dementie (TK 1994/1995: 33).

Taakstellend gezondheidsbeleid blijkt niet zo eenvoudig als gedacht. Dat komt doordat onvoldoende bekend is bij welke ziekten interventies het meeste succes hebben (in termen van extra levensjaren en kwaliteit van leven), tegen de laagste inzet van financiële middelen. Door middel van scenariostudies is gepoogd mogelijke gezondheidsdoelen op te sporen die zich in beleidsdoelen laten vertalen; dit werk wordt voortgezet in het onderzoek ten behoeve van de *Volksgezondheid toekomst verkenning* van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM). Desondanks is nog niet altijd duidelijk hoe bij burgers het best geïntervenieerd kan worden. Bestaande preventieprogramma's blijken bovendien niet altijd even succesvol; van veel van die programma's is het succes niet eens bekend (RGO 1996; Gunning-Schepers en Jansen 1997: 38).

Men kan uit het voorgaande de conclusie trekken dat de beschreven ambities van het gezondheidsbeleid uit de jaren zeventig en tachtig te hoog waren. Toch is er wel degelijk succes geboekt; daarvan getuigen de cijfers in paragraaf 10.2.2. Daar wordt immers opgemerkt hoe de daling in de sterfte aan hart- en vaatziekten mede het gevolg is van gedragsverandering van burgers die mag worden toegeschreven aan voorlichting. Tot op zekere hoogte geldt hetzelfde voor aids. In paragraaf 10.2.2 staat ook weergegeven hoe bevolkingsonderzoek en zelfonderzoek naar mogelijke kanker de vroegtijdige opsporing en daarmee de overlevingskans heeft bevorderd. Ook de daar beschreven veiligheidsmaatregelen met betrekking tot verkeersdeelnemers hebben een positief effect gehad. De bevolking is de laatste decennia stellig ontvankelijker geworden voor adviezen over een gezonde leefstijl. Een groot deel van de gezondheidswinst mag geboekt worden op het conto van preventie(beleid); de verwachting is dat er in de toekomst nog een aanzienlijke winst valt te behalen (Gunning-Schepers en Jansen 1997: 15).

De laatste jaren wordt overigens ook kritiek op het gezondheidsbeleid geuit. In het laatste verslag van de Inspectie voor de volksgezondheid wordt bijvoorbeeld gewezen op het gevaar dat infectieziekten opnieuw de kop opsteken, mede doordat bacteriën met grote snelheid resistentie tegen antibiotica blijken te ontwikkelen (SGZ 1997: 86). Voorts wordt er zorg geuit over de toegankelijkheid van de jeugdzorg (in verband met de heffing van eigen bijdragen) en is er al jaren kritiek op de kwaliteit van de collectieve preventie. De gemeenten, die voor deze preventie verantwoordelijk zijn, blijken nogal bezuinigd te hebben op de GGD's die de preventieve taken moeten uitvoeren (SGZ 1997: 116).

10.6.3 Beheersing Meer dan op inhoudelijke vraagstukken is de inspanning van de overheid de laatste 25 jaar gericht geweest op beheersing van de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Dat geldt vooral voor de periode van ongunstige economische ontwikkeling, waarin grote bezuinigingen en beperking van collectieve lasten nodig bleken.

In de tweede helft van de jaren zeventig dacht men de problemen in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening op te lossen door een samenhangend pakket in te voeren van wettelijke regels op het vlak van de bekostiging, de volumeplanning, de prijs en de kwaliteit van de dienstverlening.

De zorgverlening werd begin jaren zeventig uit vele verschillende bronnen gefinancierd. Langdurige verpleging en begeleiding werden bekostigd uit de volksverzekering AWBZ, langdurige verzorging uit de rijksbegroting, meestal indirect via de Algemene bijstandswet. Financiering van de medische dienstverlening vond op dezelfde wijze plaats als nu: tot een bepaald inkomen een verplichte ziekenfondsverzekering; boven dat inkomen een particuliere verzekering. Voor categorieën ambtenaren bestond er, net als nu, een aparte publiekrechtelijke verzekering.

Ter vervanging van al deze financieringsstromen werd gedacht aan invoering van een volksverzekering waarvoor burgers, conform de regels bij andere volksverzekeringen, een inkomensafhankelijke premie zouden betalen. Die verzekering zou het toenmalige verstrekkingenpakket van de AWBZ en de Ziekenfondswet moeten omvatten (TK 1975/1976b: 18); naast de voorzieningen voor gezondheidszorg zou ook de extramurale maatschappelijke dienstverlening uit die verzekering worden bekostigd (TK 1973/1974a).

Aangaande het volume, de schaal, de omvang, de spreiding en de kwaliteit van voorzieningen was er begin jaren zeventig nauwelijks iets geregeld. In de *Structuurnota gezondheidszorg* wordt daarover opgemerkt: "Deze factoren zijn voor de sector gezondheidszorg te beschouwen als gegevenheden, waarop geen of nagenoeg geen invloed kan worden uitgeoefend" (TK 1973/1974a: 39). Dit gebrek aan instrumenten tot beheersing dreigde het beleid op te breken door de snelle stijging van de kosten. Rond 1970 was sprake van een jaarlijkse volumestijging met 5,5% en een jaarlijkse prijsstijging van 13%. De premies zouden bij ongewijzigd beleid in vijf jaar tijd moeten stijgen van 12% naar 16% van het inkomen om deze stijgingen te compenseren.

Het volume, de schaal, de omvang, de spreiding en de kwaliteit van voorzieningen zouden volgens voorstellen in de jaren zeventig uiteindelijk worden geregeld in planningswetten. De eerste stap op die weg zou bestaan uit bundeling van de maatschappelijke dienstverlening in enkele rijksbijdrageregelingen en uitbreiding van de Wet ziekenhuisvoorzieningen tot een instrument voor regionale planning van intramurale voorzieningen voor gezondheidszorg. Tijdens de tweede stap zouden alle voorzieningen voor gezondheidszorg worden ondergebracht in een Wet voorzieningen gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening zou opgaan in een Kaderwet specifiek welzijn (KSW) en ten slotte zou alle wetgeving passen in deze KSW.

De kwaliteit van de voorzieningen zou, zoals gezegd, grotendeels geregeld worden via de planning. De kwaliteit van individuele beroepsbeoefenaren kon daarmee niet worden geregeld en daarom werd daarvoor aparte wetgeving voorzien.

Het laatste deel van het voorziene vierluik zou moeten bestaan uit een Wet tarieven gezondheidszorg en een bij die wet in te stellen orgaan dat op de prijzen zou toezien.

In theorie zouden met de totstandkoming van het genoemde vierluik van wettelijke regels alle in de inleiding genoemde problemen opgelost kunnen worden (zie ook Lapré 1988). Alle voorzieningen zouden onder uniforme wettelijke regels vallen die voorzien in planning. Daardoor ontstond de mogelijkheid tot het afdwingen van samenwerking tussen voorzieningen, tot begunstiging van extramurale boven intramurale voorzieningen, tot verbetering van de schaal, de spreiding en de kwaliteit van de dienstverlening, en ook de inspraak van burgers viel in de planprocedures te passen. Beheersing van volume (via de planning) en prijzen (via tarieven) maakte de kostenontwikkeling beheersbaar, de volksverzekering bracht niet alleen vereenvoudiging van het sterk verbrokkelde financieringssysteem, maar bood ook een op solidariteit gebaseerde garantie voor een goed toegankelijke zorg.

Veel van de plannen is echter nooit uitgevoerd. Zo is de voorziene Algemene wet gezondheidszorgverzekering er nooit gekomen. Later wordt het plan opgevat om een volksverzekering te realiseren door geleidelijke uitbreiding van de AWBZ (TK 1977/1978: 6). Rond 1980 wordt inderdaad een flink aantal voorzieningen onder die AWBZ gebracht (TK 1979/1980b: 89; TK 1980/1981: 113).

De Kaderwet specifiek welzijn (KWS) heeft weliswaar de status van wet bereikt, maar verder dan experimenten in een aantal proefregio's is het niet gekomen; de wet is in 1983 ingetrokken. De maatschappelijke dienstverlening is wel deels geregeld in rijksbijdrageregelingen; deze zijn later opgegaan in de Welzijnswet en gedecentraliseerd naar de gemeenten. Voor omvangrijke voorzieningen uit de maatschappelijke dienstverlening als de bejaardenoorden en de gezinsverzorging, zijn lange tijd aparte regelingen blijven bestaan; gezinsvervangende tehuizen en dagverblijven voor gehandicapten werden in de AWBZ en later tevens in de Wet ziekenhuisvoorzieningen opgenomen.

Ook de Wet voorzieningen gezondheidszorg (WVG), die nog wel een tijdje heeft gefunctioneerd als regeling voor het aanbod van huisartsen, is in 1984 ingetrokken. Wel is in 1979 een verbrede Wet ziekenhuisvoorzieningen van kracht geworden, die voorzag in regionale planning van aantal, omvang, schaal, spreiding en kwaliteit van intramurale voorzieningen voor gezondheidszorg.

Na intrekking van de KSW en de WVG is nog geprobeerd de zorg onder te brengen in een Wet gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, die een groot aantal elementen uit eerder wetsvoorstellen zou bevatten; ook deze regeling heeft het uiteindelijk niet gehaald.

De regeling van de prijzen kwam er wel. In 1982 werd de Wet tarieven gezondheidszorg van kracht, welke geleidelijk aan werd uitgebreid tot een zeer gedetailleerd overzicht van prijsvoorschriften; de uitvoering werd opgedragen aan het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg. Later bleek dit zeer gedifferentieerde stelsel van tarieven het dagelijks functioneren van instellingen in de weg te staan en daarmee was het doelmatig functioneren van die instellingen evenmin gediend. Daarom en om nog sterker greep te krijgen op de kostenontwikkeling in de zorg, werd in het midden van de jaren tachtig een systeem van budgettering ingevoerd.

Er zijn verschillende oorzaken voor het mislukken van het integrale plan voor herstructurering van de zorg. Ongeduld is er één van. Uit de experimenten ex-KSW en WVG beek dat de invoering van planprocessen nogal wat leertijd vraagt van alle betrokkenen (Broekman et al. 1981: 161). Die experimenten werden echter al als mislukt beschouwd voordat iedereen zich de nieuwe werkwijze had eigen gemaakt (Van Kesteren et al. 1985). Die lange leertijd had stellig ook te maken met de ingewikkelde planprocedures, die bovendien nog een hoge doorlooptijd kenden. Dit werd nog eens verergerd doordat omwille van

de kostenbeheersing allerlei beheersingsinstrumenten aan de wetgeving werden toegevoegd en de politieke besluitvorming traag verliep (Veder-Smit 1997: 28; Van de Reijden 1997: 36; Dees 1997: 41).

Het verzet vanuit de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening zelf was echter een minstens zo belangrijke oorzaak van het falen van de stelselwijziging. Dat is ook niet zo verwonderlijk. Het stelsel van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening vertoonde sterk neocorporatistische trekken. Koepels van instellingen en beroepsbeoefenaren verenigden werkgevers- en werknemersbelangen in zich, ontwikkelden beleid, zorgden zelf voor opleidingen in de eigen branche en maakten deel uit van de adviserende en toezichhoudende organen binnen de sector (ITS et al. 1981). De overheid was vaak verplicht deze organen te raadplegen als ze bepaalde maatregelen overwoog in te voeren. Als gevolg van deze verwevenheid waren "(...) overheid, aanbieders van gezondheidszorg of verzekeraars op elkaar aangewezen om de eigen doelstellingen te verwezenlijken" (Van der Grinten 1997: 165). De stelselwijziging, die voorzag in vergroting van de macht van de overheid en cliënten ten opzichte van die van organisaties van instellingen en beroepsbeoefenaren, stuitte op haast vanzelfsprekend verzet. De overheid had, gezien de structuur van het beleidsveld, voor de uitvoering van de stelselwijziging en de daarmee gepaard gaande machtsbreidel echter die organisaties nodig (Van der Grinten 1997: 167).

De overheid veroverde wel stukken terrein, zoals met de invoering van de Wet ziekenhuisvoorzieningen of de Wet tarieven gezondheidszorg het geval was, maar met de daarbijbehorende planprocedures of ingestelde commissies werden weer extra rollen toegekend aan de organisaties in het veld. Over het gevolg daarvan zegt Baakman in zijn analyse van de besluitvorming aangaande de bouw van ziekenhuizen: "Het stuurvermogen, het vermogen effectief en gericht invloed aan te wenden om de eigen voorkeuren te realiseren, de realisatiemacht, nam voor bijna alle spelers af, maar de capaciteit om te belemmeren en te verhinderen groeide" (Baakman 1990: 216).

De poging tot ingrijpende herstructurering van de sector mislukte, kortom, vooral doordat de overheid niet de macht bezat om deze plannen te realiseren.

In 1987 wordt een commissie ingesteld (de commissie-Dekker genoemd) om de zaak opnieuw in studie te nemen. De problemen in de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening worden in het advies en in de reactie van de regering daarop als volgt samengevat (commissie-Dekker 1987; TK 1987/1988).

- De grenzen van de zorg verschuiven nog steeds en dat geldt zowel de inhoud als de omvang ervan; dit leidt tot ethische en financiële problemen.
- De zorgverlening dient beter op de behoeften van de bevolking te worden afgestemd. Daartoe is een andere ordening van de voorzieningen nodig.
- De financiële structuur van de zorg is verbrokkeld; onderdelen van het bestaande verzekeringsstelsel veroorzaken door hun huidige inrichting een scheve lastenverdeling en daarmee rechtsongelijkheid.

Deze probleemschets vertoont grote overeenkomsten met die uit de jaren zeventig, waarvan aan het begin van deze paragraaf melding werd gemaakt. Opnieuw wordt voorgesteld over te gaan tot een stelselherziening, maar in plaats van planning is marktwerking het centrale begrip, want over het vermogen van de overheid om dagelijks leiding te geven aan een sector als de zorg is, ook bij de overheid zelf, grote twijfel ontstaan.

Het voorstel voor zo'n stelselwijziging is bekend geworden als het Plan-Simons (WVC 1990); volgens dat plan zou de overheid zich grotendeels gaan beperken

tot het vaststellen van het pakket van verstrekkingen en de bekostiging hiervan, tot toezicht op de kwaliteit en tot het regelen van de betrekkingen tussen marktpartijen.

Het pakket verstrekkingen zou in tweeën worden gedeeld. Het belangrijkste deel zou worden gevormd door een basispakket, dat de AWBZ-gefinancierde voorzieningen en het grootste deel van het ziekenfondspakket zou omvatten. Ter financiering van dit pakket, dat geleidelijk zou ontstaan door de AWBZ uit te breiden, zou de overheid een inkomensafhankelijke premie innen. Daarnaast werd een aanvullend pakket verstrekkingen voorzien, waarvoor mensen zich op vrijwillige basis zouden kunnen verzekeren.

Verzekeraars zouden een centrale positie in het nieuwe stelsel krijgen. Naast de door henzelf te innen premies zouden ze een budget uit de centrale kas ontvangen; de hoogte van dit budget zou worden bepaald door de omvang en de samenstelling van het bestand aan verzekerden. Er zou na de stelselherziening nog maar één type verzekeraar bestaan: de niet-winstbeogende instelling die het financiële risico draagt voor het toegekende budget en met andere verzekeraars concurreert om de gunsten van burgers die zich verzekeren moeten. Concurrentie zou plaatsvinden op basis van de kwaliteit en de kosten van het verzekerde pakket. Wat dat laatste betreft, de verzekeraar kon alleen concurrerende prijzen vragen voor de verplichte aanvullende verzekering. Deze kon echter laag worden gehouden door het sluiten van aantrekkelijke contracten met aanbieders van diensten, want ook deze zouden in het nieuwe stelsel onderling moeten concurreren om contracten met verzekeraars. Om de concurrentie tussen aanbieders mogelijk te maken, moest afgestapt worden van het systeem van voorzieningen die dankzij een wettelijke erkenning een bepaald deel van het zorgterrein krijgen toegewezen (ziekenhuis, thuiszorg, verzorgingshuis). De bedoeling was dat overgegaan zou worden tot een zogenoemd functioneel pakket van verstrekkingen, dat niet langer voorzieningen maar typen diensten bevatte (medisch specialistische behandeling, langdurige verzorging, enz.).

Het kwaliteitstoezicht op de individuele beroepsbeoefenaren werd geacht voldoende geregeld te zijn door de invoering van wetgeving op dit vlak (Wet beroepsuitoefening individuele gezondheidszorg) en het tot paramedici uitgebreide tuchtrecht. Voor instellingen werd wetgeving voorzien waarin het toezicht op de kwaliteit werd opgedragen aan de provincies.

Ook hier is weer sprake van een plan dat in theorie veel van de gesignaleerde problemen in de zorg kan oplossen. De reorganisatie van de verzekering herstelt de solidariteit in dat stelsel en houdt de zorg voor iedereen toegankelijk. Budgettering van verzekeraars maakt beheersing van de totale kosten mogelijk. De vrijheid voor verzekeraars om alleen die aanbieders een contract te gunnen die goed op de vraag afgestemde zorg leveren van de vereiste kwaliteit en dat tegen een redelijke prijs, kan een einde betekenen van de afstemmingsproblemen.

Ook het plan-Simons is echter inmiddels van de baan en ook bij deze herstructurering is de onwil van het veld van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening de belangrijkste verklaring voor het mislukken ervan. Een commissie van de Tweede Kamer die een onderzoek instelde naar de besluitvorming volksgezondheid concludeert daarover het volgende: "Veel bij de discussie betrokken maatschappelijke actoren wisselden van standpunt naar gelang de kabinetsplannen werden aangepast respectievelijk geconcretiseerd en naar de mate waarin hun belangen in het geding waren" (Subcommissie onderzoek besluitvorming volksgezondheid 1994). Opnieuw lijkt het neocorporatistische karakter van de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening het beleid op te breken.

Naast de strijd om de macht waren er ook andere kwesties die het veld minder welwillend maakten. Zo leidde het ontbreken van een helder beleid tot 25 jaar ad-hocbezuinigingsbeleid; dat frustreerde de partijen in de sector in steeds sterkere mate en maakte hen steeds minder coöperatief (Werner 1997: 70). Bovendien verstoorde de plannen vaak het beleid van dienstverleners en dienstverlenende instellingen. Werkers in bepaalde zorgsectoren anticipeerden op de overheidsplannen en pasten hun werkwijze aan veronderstelde toekomstige situaties aan, zonder dat de gevolgen daarvan voor andere zorgsectoren waren ondervangen (Groenewegen 1992). Dit had veranderingsmoeieheid tot gevolg.

Overigens bleek ook de politieke besluitvorming traag te verlopen. Dat had in de eerste plaats, net als in de jaren zeventig, te maken met de negatieve gevolgen van de nieuwe verzekering voor de inkomens van bepaalde groepen verzekerden (vgl. Van Leeuwen et al. 1997). In de tweede plaats heerste er verschil van mening over de gewenste mate van marktwerking. Degenen die redeneerden vanuit een markt die - binnen bepaalde grenzen - optimaal zou functioneren, stonden tegenover degenen die solidariteit en toegankelijkheid van de gezondheidszorg vooropstelden; een compromis werd niet bereikt (Elsinga 1997: 50; Simons 1997: 45).

Het is gezien het mislukken van de pogingen tot stelselwijzigingen in de zorg die de laatste 25 jaar zijn ondernomen, niet verbazingwekkend dat bepaalde problemen nog steeds niet zijn opgelost (zie ook Okma 1997: 172). In de zogenoemde Agenda 2000+ vatte de minister van VWS in 1997 die problemen als volgt samen (Borst-Eilers 1997: 54).

- Er is de noodzaak tot betere samenwerking tussen verschillende vormen van hulpverlening.
- Er is de noodzaak - en mogelijkheid - tot vergroting van de doelmatigheid in administratie en beheer.
- Er is de noodzaak tot vergroten van de doorzichtigheid en overzichtelijkheid - dat geldt ook voor de regelgeving door de overheid.
- Er is de noodzaak tot duidelijker afbakening van financiële en beheersmatige verantwoordelijkheden.
- Er is de wens om de hulpverlening beter af te stemmen op de wensen en behoeften van de patiënt.

Als men dit rijtje vergelijkt met de twee die eerder in deze paragraaf zijn gepresenteerd, dan blijkt er maar één verdwenen: de noodzaak tot bezuiniging. Dat wil niet zeggen dat in het geheel geen bezuinigingen meer nodig zijn. Recente overschrijdingen op het vlak van de geneesmiddelen zullen opnieuw tot financiële maatregelen dwingen. Het grootste deel van de uitgaven is echter, zeker vergeleken met de situatie aan het begin van de jaren zeventig, onder controle. Dat is te danken aan één van de successen van het op beheersing gerichte overheidsbeleid in deze sector: de kostenbeheersing.

Het voorgaande roept het beeld op van onvermogen van overheidsbeleid. Als men dit beleid louter beoordeelt op de ambities waarmee het is gepresenteerd, is die conclusie juist. Er wordt ook wel gewaarschuwd voor de negatieve gevolgen van de taai gebleken problematiek. Van den Hout oordeelt bijvoorbeeld dat het Nederlandse gezondheidsbeleid dreigt uit te lopen op wat Hall (1980) heeft omschreven als *great planning disasters* (Van den Hout 1997: 64). Anderen wijzen erop dat men het beleid niet moet beoordelen op de kloof tussen voornemens en uitvoering, maar op wat de grote plannen aan verandering hebben veroorzaakt en op de richting van die verandering. In dat geval wordt het oordeel positiever. Van der Grinten wijst wat dit betreft op een tweetal zaken:

het feit dat een aantal belangrijke maatregelen tot beheersing is genomen en dat de neocorporatistische structuur van de zorg - mede dankzij overheidsbeleid - aan het verdwijnen is.

De belangrijkste relativering van de mislukkingen is echter wel dat de Nederlandse medische dienstverlening, vergeleken met die van andere landen, van behoorlijke kwaliteit en niet overdreven duur is. De strijd om de vorm van een nieuw stelsel verhult dat ernstige tekorten in het bestaande stelsel in goed overleg zijn weggenomen.

§ 10.7 Actuele vraagstukken: de agenda van de toekomst
Uit paragraaf 10.6 viel op te maken dat een aantal vraagstukken in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening waarover 25 jaar geleden al werd gediscussieerd, nog steeds actueel zijn. In paragraaf 10.6 zijn die vraagstukken als volgt samengevat.

- 10.7.1 Inleiding
- De grenzen van de zorg verschuiven nog steeds en dat geldt zowel de inhoud als de omvang ervan; dit leidt tot ethische en financiële problemen.
 - De zorgverlening dient beter op de behoeften van de bevolking te worden afgestemd en daartoe is een andere ordening van de voorzieningen nodig.
 - De financiële structuur van de zorg is verbrokken; onderdelen van het bestaande verzekeringsstelsel veroorzaken door hun huidige inrichting een scheve lastenverdeling en daarmee rechtsongelijkheid.

In het navolgende wordt nagegaan in hoeverre deze thema's in de toekomst eveneens op de agenda van het beleid zullen staan. De behandeling van de onderwerpen is beschouwender van aard dan in de eerdere paragrafen het geval was, ook al is, waar mogelijk, gezorgd voor empirische onderbouwing van de uitspraken.

10.7.2 Grenzen aan de zorg: ethische kanten van de voorspellende geneeskunde
Er is in de gezondheidszorg sprake van een reeks van ethische vraagstukken waarover telkens opnieuw discussie ontstaat. De grenzen van het medisch handelen bij het begin en het einde van het leven zijn daarvan bekende voorbeelden. Daarnaast zijn onderwerpen die telkens opnieuw in het publieke debat naar voren komen: het al dan niet toepassen van dwang tot behandeling alsmede relaties tussen behandelaar en behandelde of tussen verzorger en verzorgde - de laatste vanwege het verschil in macht en kennis. In zo'n publiek debat worden opnieuw posities bepaald, keuzen gemaakt en grenzen gesteld. Deze vraagstukken zijn niet nieuw, en door ontwikkelingen in medisch kunnen en in visies van burgers en hulpverleners, zullen ze actueel blijven. Op deze plaats wordt de aandacht gevraagd voor een ontwikkeling die kansen biedt, maar ook tot verschillende praktische en vooral ethische problemen kan leiden: die van de voorspellende geneeskunde.

Voorspellende geneeskunde bestaat al zo lang als duidelijk is dat bepaalde ziekten van generatie op generatie worden overgedragen, maar heeft zich versneld ontwikkeld na de ontdekking van het DNA, waarin de erfelijke eigenschappen zijn opgeslagen. Na deze ontdekking is wereldwijd onderzoek gestart met een tweeledig doel: het in kaart brengen van de menselijke genen en het achterhalen van de functie van elk van die genen. Men verwacht dat het eerste doel over een jaar of vijf zal zijn bereikt, maar de functie van 90%-95% van de genen is nog een raadsel (Galjaard 1997: 2434). Over een jaar of 15 zal hierover echter veel meer bekend zijn en daarmee ook over de erfelijke component van veel ziekten.

De genetische achtergrond van enkele ernstige aandoeningen waarvan al lang bekend was dat ze erfelijk zijn, is inmiddels opgespoord. Het onderzoek verschuift thans naar de identificatie van genetische risico's van het optreden van veelvoorkomende ziekten op volwassen leeftijd (Galjaard 1997: 2432).

Overigens blijft dat onderzoek niet tot ziekten beperkt, maar wordt er ook gezocht naar verbanden tussen erfelijke aanleg en gedragsstoornissen. Het is niet uitgesloten dat uiteindelijk vrij nauwkeurig kan worden aangegeven of een individu vroeger dan gemiddeld zal overlijden en welke kans er bestaat op het optreden van bepaalde aandoeningen. In hoeveel gevallen men dit zal kunnen doen, valt niet te zeggen. Momenteel is duidelijk dat sprake is van een erfelijke component bij enkele veelvoorkomende ziekten als dementie, maag- en darmkanker, borstkanker en verhoogd cholesterolgehalte (Galjaard 1997: 2432), maar slechts bij een klein deel van lijdende aan deze ziekten is de oorzaak een zuiver erfelijke. Aandoeningen waarbij de voorspellende waarde van de genetische component groot is, doen zich veelal op jongere leeftijd voor; bij aandoeningen die op oudere leeftijd optreden blijken de mogelijkheden tot interventie groter (Ten Kate 1997). De therapeutische mogelijkheden reiken wellicht verder dan de diagnostische. Ook als een aandoening niet erfelijk is, kan fundamenteel inzicht in het functioneren van het menselijk lichaam bijdragen aan de behandeling van die aandoening (Van Ommen 1997: 1583). Het genetisch onderzoek zal mede daarom op den duur leiden tot een geheel nieuwe lijn van medische diagnostiek en therapie.

Tot zover lijkt er weinig aan de hand. Vragen rijzen echter over een andere mogelijke toepassing van de kennis over erfelijke eigenschappen: de genetische manipulatie. Het is thans al mogelijk om bepaalde genen in voortplantingscellen te vervangen. Naarmate meer genetische oorzaken van ziekte worden geïdentificeerd en daarmee gelokaliseerd, doet zich ook vaker de mogelijkheid voor om het optreden van zo'n ziekte bij het nageslacht te voorkomen. Overigens hoeft deze manipulatie technisch gezien niet beperkt te blijven tot de ongewenste eigenschappen; het wordt evenzeer mogelijk om voorkeuren van ouders voor bepaalde eigenschappen van hun kind te honoreren. Het is deze mogelijkheid die velen doet huiveren voor genetisch onderzoek in het algemeen.

Los van de manipulatie heeft kennis over het dragerschap van een genetische afwijking gevolgen voor beslissingen over voortplanting en bestaande zwangerschap. Degene die vermoedt drager of draagster te zijn van een gen dat voor het ontstaan van een ernstige ziekte verantwoordelijk is, kan zich verplicht voelen tot medisch onderzoek bij een kinderswangerschap of zwangerschap: weinigen willen een volgende generatie opzadelen met een zeker optredende ziekte. De introductie van specifieke onderzoeken naar afwijkingen bij het ongeboren kind verloopt schijnbaar terloops. Vruchtwaterpuncties ten behoeve van het opsporen van aangeboren afwijkingen zijn al praktijk, evenals het onderzoek ter voorkoming van verstandelijke beperkingen onder pasgeborenen (het zogenoemde PKU-onderzoek). De tijd is niet ver meer dat aan alle zwangere vrouwen bepaalde tests zullen worden aangeboden. Die vrouwen zullen zich veelal gedwongen voelen om van dat aanbod gebruik te maken (Tijmstra 1997; De Vries et al. 1997). Ofschoon het nut daarvan duidelijk is en de acceptatie groot, zal een aantal vrouwen erdoor voor problemen komen te staan. Het probleem van onzekerheid bijvoorbeeld, als de testuitslag doet vermoeden dat het ongeboren kind bepaalde afwijkingen kan hebben, maar nader onderzoek pas zekerheid verschaft. Moeilijker nog is de keus tussen afbreking van de zwangerschap en het op de wereld zetten van een gehandicapt kind, met als risico de afkeuring van de sociale omgeving omdat het niet nodig was geweest.

Andere problemen liggen op het vlak van de kennis van een verhoogde kans op of zelfs de zekerheid van een te verwachten ziekte of van vroegtijdig overlijden waarvoor geen therapie beschikbaar is; dat laatste is vooralsnog meestal het

geval (Bolt 1997); de kloof tussen diagnostiek en therapie wordt zelfs groter (De Vries et al. 1997). Velen willen wellicht daarom helemaal niet geïnformeerd worden. Uit de ervaringen met DNA-onderzoek naar risicodragers voor de ziekte van Huntington, een erfelijke ziekte waaraan de lijders op relatief jonge leeftijd overlijden, blijkt bijvoorbeeld dat slechts 12% van de risicogroep zich laat testen (Tibben et al. 1997). Dat kennis over een waarschijnlijk optredende aandoening niet alleen gevolgen heeft voor degene die zich laat onderzoeken, maar ook voor het gehele netwerk van verwanten, zal daar ook een rol in spelen; eenmaal verworven kennis blijkt onderlinge verhoudingen nogal eens te verstoren (Tibben et al. 1997).

Ook als wel een therapie beschikbaar is, staan mensen voor lastige keuzes. Die komen voort uit de vraag of het risico van het optreden van een bepaalde aandoening, de last en gevolgen van een preventieve therapie wel waard is. De last van die therapie speelt daarbij een grote rol. Zo kan vrouwen die vanwege hun aanleg een verhoogde kans op borstkanker hebben, geen andere therapie worden geboden dan preventieve borstamputatie. De ervaring met deze ingreep leert dat weliswaar de kans op het ontstaan van borstkanker afneemt, maar dat het leven van de betrokkene niet wordt verlengd of veraangenaamd (Tijmstra 1997: 1579).

Medici stellen zich in deze kwesties zeer behoedzaam op. Prenatale diagnostiek om andere redenen dan het opsporen van ernstige aandoeningen wordt afgevoerd. Hetzelfde geldt voor het screenen van genetische afwijkingen waarvoor nog geen therapie bestaat (KNMG 1998). De vraag is echter hoe lang overheid en artsorganisaties hierin kunnen sturen. Naarmate genetisch onderzoek elders gewoner wordt en er ook in Nederland een - al dan niet parallelle - medische markt ontstaat waardoor mensen erom vragen, zal de markt simpelweg in genetische diagnostiek gaan voorzien. Nu al worden op Internet tests aangeboden die in Nederland niet zijn toegestaan, maar die men eenvoudig thuisbezorgd kan krijgen (Crul 1997: De Vries et al. 1997: 30). Ook nu al worden in Nederland bepaalde onderzoeken aangeboden aan zwangere vrouwen die niet tot de risicogroep behoren waarop het onderzoek is gericht (De Vries et al. 1997: 42).

Een probleem apart is de opstelling van verzekeraars tegen risico's van ziekte en sterfte, zoals die tegen ziektekosten, tegen inkomensderving wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid, tegen kosten van overlijden en uitvaart, levensverzekeringen en nabestaandenpensioenen. Dat informatie over genetische afwijkingen van belang is voor verzekeraars ligt voor de hand. Een verzekering dekt het risico dat een niet te voorspellen gebeurtenis zich voordoet, maar de voorspellende geneeskunde kan ertoe bijdragen dat het onvoorspelbare risico een vaststaand feit wordt. Om zich tegen deze feiten in te dekken, zal een verzekeraar zich willen vergewissen van een eventueel verhoogd risico door bepaalde genentests te eisen. Wie zo'n verhoogd risico vormt, wordt dan geheel of gedeeltelijk van de verzekering uitgesloten of betaalt een veel hogere premie. Dat laatste is al praktijk voor chronisch zieken die een particuliere ziektekostenverzekering hebben of een levensverzekering willen afsluiten. De vrees bestaat dat deze praktijk zich gaat uitbreiden tot degenen bij wie zo'n chronische ziekte of vroegtijdige sterfte met enige zekerheid valt te voorspellen.

In het meest sombere scenario ontstaat een substantiële bevolkingsgroep van mensen die wellicht geen werk meer kunnen vinden, in elk geval geen huis kunnen kopen, geen geld kunnen lenen, vrijwel geen enkele verzekering kunnen afsluiten en zich moreel verplicht voelen om geen kinderen op de wereld te zetten (Van Ommen 1997). Of dit een realistisch scenario is, hangt af van het aantal personen bij wie zo'n verhoogd risico aanwezig en voorspelbaar is. Wat

die aanwezigheid aangaat, is trouwens niet alleen het potentiële risico van belang, maar natuurlijk ook de eventueel ontwikkelde therapie. Ook het gedrag van verzekeraars hangt af van het aantal mensen waarbij een verhoogd risico kan worden aangetoond. Momenteel gaat het om een betrekkelijk klein aantal en wellicht daarom zijn er afspraken over deze kwestie. In 1997 hebben de gezamenlijke verzekeraars met de overheid een moratorium vastgesteld waarmee ze zich verplichten om geen (gegevens uit) genetisch onderzoek te eisen van degenen die hun leven voor een bedrag beneden de 300.000 gulden willen verzekeren. De tekst van dit moratorium is inmiddels letterlijk overgenomen in de Wet op de medische keuringen. Daarmee lijkt het gevaar van risicoselectie op potentiële gezondheidsproblemen voorlopig geweken. De wat sombere scenario's klinken echter voldoende waarschijnlijk om de ontwikkelingen nauwlettend te volgen. Dat geldt in het bijzonder voor de genetische manipulatie bij de mens en voor het verzekeringswezen. Wat dit laatste betreft, is het pikant dat, juist nu perspectief ontstaat op het inschatten van ziekterisico's, de sociale verzekeringen waarin zulke risico's geen rol spelen, worden omgezet in verzekeringen waarbij dat wel het geval is. Het valt dan ook te verwachten dat de solidariteit met risicodragers bij de geprivatiseerde sociale verzekeringen in de toekomst wettelijk zal moeten worden afgedwongen (zoals dat momenteel al het geval is bij de particuliere ziektekostenverzekering).

10.7.3 Financiële grenzen: de spanning tussen vraag en aanbod

Medische consumptie wordt - haast vanzelfsprekend - bepaald door het voorkomen van gezondheidsproblemen onder de bevolking en door mogelijkheden van de medische dienstverlening om iets aan die problemen te doen. In eerdere paragrafen werd duidelijk gemaakt dat gezondheidsproblemen tegenwoordig meer voorkomen, mede vanwege de vooruitgang in de curatieve zorg (§ 10.2 en § 10.4.2). Er zijn weliswaar meer ongezonden in de bevolking, maar dat is mede te danken aan de door betere zorg gestegen kansen op overleving; bovendien is de kwaliteit van het leven van deze ongezonden door diezelfde curatieve zorg verbeterd. Trends in vraag en aanbod veroorzaken zo al een halve eeuw lang een opwaartse druk op de medische consumptie (zie ook commissie-Biesheuvel 1994: 24; Westerhout 1998). Deze trends zijn zo vanzelfsprekend dat ze vaak als autonoom wordt beschouwd; er is alle reden om aan te nemen dat ze zich in de komende decennia voortzetten, zeker als inzichten in de genetische oorzaken van ziekte tot een nieuwe tak van medische diagnostiek en therapie leiden (zie ook STG 1997).

In de meer maatschappelijke dienstverlening aan ouderen, gehandicapten en chronisch psychiatrische patiënten, is het beeld weinig anders. De consumptie van deze diensten wordt in de eerste plaats bepaald door het vóórkomen van fysieke en psychische beperkingen en in de tweede plaats door de draagkracht van mensen met beperkingen en hun sociale omgeving. De toename van het aantal ouderen en - daarmee deels samenhangend - het aantal chronisch zieken, gaat gepaard met een stijging van het aantal mensen met beperkingen (Timmermans et al. 1997b). De draagkracht van mensen met fysieke beperkingen en hun sociale omgeving kan vergroot worden door toepassing van allerlei hulpmiddelen en aanpassingen; de mogelijkheden in dit opzicht worden nog lang niet ten volle benut. Er zijn echter aanwijzingen dat de draagkracht negatief zal worden beïnvloed doordat het netwerk van mensen met beperkingen tot minder informele steun bereid zal zijn dan gevraagd wordt (De Boer et al. 1994). De draagkracht van de groeiende groep mensen met psychische beperkingen is veelal gering; ze valt nauwelijks met hulpmiddelen te verbeteren en informele hulp is bij deze categorie een veel zwaardere opgave.

Ook in de zogenoemde 'care-sector' zal, gezien de hiervoor geschetste trends, sprake blijven van een groeiende vraag. Gezien de epidemiologie en de verwachtingen over (trends in) draagkracht, zullen vooral branches als de zorg voor chronische psychiatrische patiënten en voor ouderen met psychische beperkingen, sterk onder druk komen te staan. Dat laatste geldt ook voor de zorg voor verstandelijk gehandicapten, maar die ontwikkeling heeft een andere achtergrond. De gedachte dat ook verstandelijk gehandicapte jeugdigen op een zeker moment het ouderlijk huis dienen te verlaten om zo veel mogelijk op eigen benen te gaan staan, is zo gemeengoed geworden dat de vraag naar woonvoorzieningen in deze sector sterk is gestegen, ondanks het feit dat de categorie in omvang niet veel toeneemt. Blijkens de wachtlijsten in deze sector, die ondanks jarenlange uitbreiding van de capaciteit maar niet verdwijnen, is het einde van deze trend nog niet in zicht (zie § 10.4.3).

De uitgaven in de zorgsector worden maar ten dele door de hiervoor beschreven trends in de vraag bepaald. Overheidsdoelstellingen aangaande het terugdringen van de collectieve uitgaven en de inkomensverdeling van burgers bepalen de financiële ruimte die de zorgsector wordt geboden. De middelen voor de zorgverlening zijn als gevolg daarvan decennialang weinig toegenomen (SCP 1998: 21). De hierdoor ontstane spanning tussen vraag en aanbod leidde op een drietal punten tot problemen.

Het eerste is dat de middelen werden beperkt zonder dat alle uitgaven volledig onder controle waren (zie § 10.4.2). Bij voorzieningen waar de vraag vrij spel had, heeft dit geleid tot budgetoverschrijdingen, die hetzij ad hoc moesten worden gecompenseerd uit algemene middelen, hetzij ten koste gingen van andere zorgsectoren. Overschrijdingen op het vlak van de geneesmiddelen, verrichtingen van medisch specialisten en van hulpmiddelen zijn daarvan voorbeelden.

Een tweede probleem is dat tussen zorgsectoren verschuivingen plaatsvonden die sommige sectoren onevenredig zwaar belastten. In paragraaf 10.4.2 werd aangetoond dat de beddenreductie in ziekenhuizen gepaard ging met een sterke toename van de eendagopnamen en de poliklinische verrichtingen. Dit had tot gevolg dat de nazorg in veel meer gevallen dan vroeger terecht kwam op de schouders van de extramurale hulpverleners en de voorzieningen voor tijdelijke opvang als die in verpleeg- en verzorgingshuizen. Deze ontwikkeling werd nog eens gestimuleerd door overheid en verzekeraars, die het oneigenlijk verblijf in een ziekenhuis (bij gebrek aan alternatieve opvang) met kracht bestreden (de zogenoemde verkeerde bed-problematiek).

Ook in de care-sector is sprake geweest van verschuivingen van intra- naar extramurale voorzieningen, maar hier zijn deze in de eerste plaats door overheidsbeleid gestuurd (zie § 10.4.3). De achtergrond ervan is het streven om mensen met beperkingen onder zo normaal mogelijke omstandigheden te laten wonen en leven. Dit uit zich onder andere in verschuivingen van tehuisopvang naar vormen van - al dan niet aangepast - zelfstandig wonen, meestal gecombineerd met extramurale zorg. Deze substitutie leidt overigens niet alleen tot extra druk bij de extramurale hulp van de instellingen voor thuiszorg of de Riagg's maar ook bij de woon- en welzijnsvoorzieningen. Bij toewijzing van de middelen aan de extramurale hulp is met de genoemde verschuivingen vaak weinig rekening gehouden (SCP 1998: 19 en 29).

Een derde gevolg van de bescheiden groei in de toewijzing van middelen voor de zorg was dat hulpverleners de behandel- of hulptijd sterk gingen rantsoeneren. Zo daalde het gemiddelde aantal uren dat aan cliënten van de gezinsverzorging werd verstrekt in de laatste tien jaar met een derde. Hoewel per cliënt

minder tijd werd uitgetrokken, ontstonden er bij de meeste voorzieningen wachtlijsten.

Al deze problemen hebben het beleid een wat merkwaardig karakter bezorgd. In theorie wordt beleid gevoerd op basis van inzichten in (trends in) gezondheidsproblemen en van visies op de wijze waarop die problemen bij voorkeur dienen te worden opgelost. Pas daarna komt de afweging of de winst van zo'n beleid de prijs ook waard is (vgl. RvZ 1998a: 38). De nota's over gezondheidsbeleid en over de zorg voor bevolkingsgroepen zijn volgens deze theorie, waarin gezondheidszorg een goed is dat de gezondheid van mensen dient, opgebouwd. In het voorzieningenbeleid gebeurde echter het tegenovergestelde omdat de zorg daarin vooral als kostenpost werd gezien. Inhoudelijke overwegingen konden in dat beleid zelden gematerialiseerd worden omdat daarvoor, na bezuinigingen en extra uitgaven voor investeringen en salarissen, niet genoeg geld overbleef. Ontwikkelingen met een positief effect op de gezondheidstoestand van de bevolking, zoals in paragraaf 10.4.1 geschetst, hebben in de financiële overzichten van de zorg vaak gefigureerd als overschrijdingen die ontstonden door een gebrek aan beleidsinstrumenten.

Er is inmiddels een aantal maatregelen genomen om wachtlijsten weg te werken. Bovendien ziet het ernaar uit dat de zorg in de komende kabinetsperiode een groei van 2% per jaar wordt toegestaan. Ramingen wijzen echter uit dat deze maatregelen de spanning tussen vraag en aanbod onvoldoende zullen oplossen. Veel van de extra middelen gaan zitten in bouwkosten ten behoeve van kwaliteitsverbetering van verpleeghuizen en woonvoorzieningen voor gehandicapten, alsmede in te verwachten overschrijdingen bij geneesmiddelen en salariskosten (SCP 1998: 20). In de meerjarencijfers in het *Jaaroverzicht zorg 1998* (JOZ) wordt de extramuraal hulp opnieuw krap bemeten (TK 1997/1998; SCP 1998: 29). Ook op langere termijn blijft sprake van een opwaartse druk op de kosten die onafwendbaar is (WRR 1997: 85).

Als men deze meerjarencijfers tot uitgangspunt neemt, dan lijkt er ook in de toekomst relatief weinig verband te zijn tussen vraagontwikkelingen op het terrein van de zorg en de omvang en de verdeling van financiële middelen. Bij ongewijzigd beleid zal er in de komende jaren, net als in het verleden, veel ad-hocbeleid nodig zijn in zorgsectoren waarin de spanning te hoog oploopt; overschrijding van de geraamde middelen ligt dan voor de hand.

In een periode van toenemende welvaart als de huidige, valt het voor burgers en zorginstellingen steeds moeilijker in te zien waarom zulke spanningen optreden. Dat geldt temeer waar - zoals in paragraaf 10.4.2 werd geconcludeerd - de extra middelen tot een betere curatieve zorg hebben geleid, die de bevolking gezondheidswinst heeft opgeleverd. De overheid zal vermoedelijk dan ook onder steeds sterkere druk komen te staan van burgers en instellingen die vinden dat inhoudelijke overwegingen en de prijs die burgers voor de zorg over hebben, voorrang moeten krijgen op de financiële overheidsdoelen. Een aanwijzing daarvoor is dat burgers, gevraagd naar prioriteiten op het vlak van de overheidsuitgaven, de zorg bovenaan zetten (SCP 1998: 15).

Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om de vraag of het jaarlijkse groeipercentage van 2 voldoende is of wellicht 3 of zelfs 4 zou moeten zijn. Het is niet alleen de beperkte financiële ruimte voor beleid maar juist deze benadering van een toegestane ruimte die tot onevenwichtigheden leidt als ze domineert over inhoudelijke overwegingen.

10.7.4 Ordening in de (financiering van) de medische dienstverlening

De zorgverlening geldt als onvoldoende klantvriendelijk. Mensen krijgen te weinig de hulp die ze wensen; het is veelal de hulpverlener die plaats, tijdstip, aard en omvang van de hulp bepaalt (zie ook RvZ 1998b). Eén van de manieren om hierin verandering te brengen is de gebruiker en de hulpverlener (hulpverlenende instelling) de positie te geven van consument respectievelijk producent in een markt van medische dienstverlening. In paragraaf 10.6 werd beschreven hoe het alomvattende plan tot realisatie van marktwerking sneuvelde. Desondanks worden in de medische dienstverlening steeds meer marktelementen aangebracht. In deze paragraaf wordt op deze - wat verborgen - reorganisatie van de zorgsector ingegaan (voor een uitgebreider overzicht van de maatregelen die in dit kader zijn genomen, zie Elsinga 1997).

Een voorbeeld van een stap in de richting van marktwerking is dat verzekeraars niet langer verplicht zijn om met iedere gevestigde (para)medicus een contract af te sluiten. Hiermee is een belangrijke voorwaarde voor concurrentie tussen aanbieders vervuld, want in theorie kan de verzekeraar nu eisen stellen aan de prijs en de kwaliteit van het aanbod en zelfs hulpverleners afwijzen omdat hun aanbod te mager is. De vrijheid van aanbieders zelf wordt vergroot door een aantal regels in te trekken. Zo zal de Wet ziekenhuisvoorzieningen sterk worden vereenvoudigd en tevens aan instellingen een veel grotere vrijheid geven om te investeren, ook buiten de op de wet gebaseerde plannen om (zij het voor eigen risico).

Voorwaarde voor marktwerking is voorts dat de huidige koppeling tussen verstrekking en type aanbieder worden vervangen door een zogenoemd functioneel verstrekkingenpakket van typen diensten. Aan dit functioneel omschreven pakket van verstrekkingen wordt gewerkt. In de medische dienstverlening betekent dit dat niet langer specifieke verrichtingen van specifieke hulpverleners worden vergoed. Daarvoor in de plaats komt de behandeling van een bepaalde aandoening waarbij het aan de verzekeraar is om te bepalen welke mogelijke therapieën van welk type hulpverlener worden ingekocht en op welke plaats deze hulp zal worden geboden (ziekenhuisbed, polikliniek, vrijgevestigde specialist of huisarts) (zie ook commissie-Biesheuvel 1994: 52).

Ten slotte moet vermeld worden dat het voornemen bestaat om de totstandkoming van tarieven geheel over te laten aan de onderhandelingspartners. Daarmee zou het huidige systeem van wettelijk geregelde prijsvorming grotendeels kunnen verdwijnen.

Een belangrijke ontwikkeling die hier vermeld moet worden, is dat de neocorporatistische structuur van het veld aan het verdwijnen is. De koepelorganisaties hebben taken op het vlak van werknemersbelangen, opleiding, algemene beleidsvorming, onderzoek en ontwikkeling veelal afgestoten. Ze beperken zich tegenwoordig tot het behartigen van de eigen belangen. Door reorganisatie van de adviesorganen heeft het veld tegenwoordig een veel kleinere greep op het beleid van de overheid. Dat is ook niet langer nodig als de werkelijke beslissingen op een pseudomarkt van verzekeraars en aanbieders worden genomen. Binnen niet al te lange tijd valt één van de laatste bolwerken: de Ziekenfondsraad. Deze raad, waarin thans alle belangengroepen in de gezondheidszorg zijn vertegenwoordigd en die adviserende taken combineert met toezichthoudende en zelfs wetgevende taken, wordt omgevormd tot een uitvoeringsorgaan waarin alleen kroonleden zitting hebben.

Idealiter ontstaat op den duur door de geschetste veranderingen een situatie waarin aanbieders van diensten een grotere ondernemingsvrijheid hebben, maar de verzekeraars bepalen wat in welke hoeveelheden en van welke kwaliteit bij

wie wordt afgenomen. De overheid volstaat met het stellen van grenzen aan het speelveld van de verzekeraars en aanbieders.

Erg veel concurrentie tussen aanbieders is er nog niet. Een belangrijke hindernis is de regionalisering die in het verleden in de zorg heeft plaatsgevonden. Veel aanbieders leveren een bepaald soort hulp in een bepaalde regio en hebben daar geen concurrenten. Er zijn in zo'n regio wel aanbieders die vergelijkbare diensten leveren, maar deze vallen momenteel veelal onder een andere verstrekking. Wil men in een regio concurrentie realiseren, dan moet eerst het functionele verstrekkingenpakket zijn ingevoerd. Dat kost echter veel tijd omdat het hele bouwwerk van de wet- en regelgeving naar de verdeling in typen aanbieders is gemodelleerd.

Er is ook een groot praktisch probleem met de invoering van concurrentie tussen aanbieders. De landelijk werkende verzekeraars tegen ziektekosten hebben de keuze uit vele duizenden aanbieders; contracteren wordt bij deze omvang van het aantal partijen bijna ondoenlijk.

In het betoog tot op heden is de consument afwezig. Dat komt doordat deze op de medische markt niet de positie krijgt die op markten gebruikelijk is. Volledige marktwerking in de medische dienstverlening, waarbij sprake is van vrije verstrekkingen en vrije prijsvorming, werd en wordt niet nagestreefd. Een vrije markt op dit terrein leidt tot ongewenste verschijnselen door het grote verschil tussen de positie van de hulpvrager en die van de hulpverlener. De eerste is vanwege de dreiging die uitgaat van gezondheidsklachten een kwetsbare consument, de tweede is door zijn specialisatie moeilijk door anderen dan vakgenoten te controleren. De laatsten bepalen in hoge mate of een bepaalde medische handeling gewenst of noodzakelijk is, en daarmee bepalen ze ook de kosten van de hulpverlening. De consument kan deze kosten afwentelen op de verzekeraars, en zolang deze kans zien om de premie te verhogen, stijgen de totale kosten van de hulpverlening ongehinderd. Het gevolg daarvan kan zijn dat de verzekering voor burgers met de laagste inkomens onbetaalbaar wordt. Het volledig geprivatiseerde stelsel van voorzieningen in de Verenigde Staten geldt in dezen als schrikbeeld: de kosten van de gezondheidszorg bedragen daar 13,6% van het bruto binnenlands product tegen 8,8% in Nederland, terwijl de Amerikaanse overheid daarnaast nog een minimale voorziening in stand moet houden voor de circa 20% van de bevolking die door verzekeraars geweigerd wordt of de hoge premies niet kan betalen (OESO-gegevens, aangehaald in EK 1997/1998). Marktwerking in de medische dienstverlening wordt dus geen zaak van producent en consument, maar van verzekeraar en producent.

Ondanks de duidelijke ontwikkeling in de richting van een marktgerichte (bekostiging van) medische dienstverlening, is er nog een lange weg te gaan. Die weg kan alleen met succes worden afgelegd als enkele ingrijpende besluiten worden genomen en mogelijke negatieve gevolgen van de veranderingen worden tegengegaan.

Een belangrijke vraag is bijvoorbeeld of de verwachte concurrentie wel gaat optreden. Zo lijkt het erop dat het bedrijfsbelang van verzekeraars en aanbieders hen na de eerste stappen op weg naar marktwerking eerder bijeen- dan uiteendrijft. Het probleem van de onderhandelingen over de talrijke individuele contracten wordt bijvoorbeeld opgelost door afspraken tussen landelijke organisaties van aanbieders en verzekeraars (Ziekenfondsraad 1996). Een andere aanwijzing voor samscholing is dat aanbieders zich op regionaal niveau bij elkaar aansluiten, zodat hier en daar een soort supermarkten lijken te

ontstaan die vele van de verzekerde voorzieningen kunnen bieden (Okma 1997: 175). Van der Grinten waarschuwt wat dit betreft voor een 'nieuwe oligopolie', niet van traditionele koepelorganisaties maar van een beperkt aantal grote conglomeraten van respectievelijk verzekeraars en aanbieders van zorg. Deze zouden, bij een terugtrekken van de overheid, een nieuw maatschappelijk middenveld met publieke functies kunnen gaan vormen (Van der Grinten 1997: 174). Zo'n ontwikkeling is voor een deel te voorkomen door antikartelwetgeving. De overheid is in dit opzicht echter wat dubbel: kartelvorming moet bestreden worden om concurrentie mogelijk te maken, maar de vorming van regionale conglomeraten van aanbieders wordt onder de noemers van 'transmuralisatie, integrale zorg en continuïteit van zorg' van harte toegejuicht (Van der Grinten 1997).

Een probleem waarvoor eveneens nog een oplossing moet worden gevonden, is de afstemming tussen cure (genezing) en care (verzorging). In paragraaf 10.7.3 werd duidelijk gemaakt hoe de in- en uitstroom bij de medische dienstverlening in hoge mate bepaald wordt door de opvangcapaciteit van voorzieningen die tot de care behoren, zoals verpleeghuizen, verzorgingshuizen en de thuiszorg. Deze laatste voorzieningen vallen onder de AWBZ; aan de ook voor deze sector bepleite marktwerking wordt een heel andere invulling gegeven (zie § 10.7.5). Het is daarom niet uitgesloten dat concurrerende verzekeraars en aanbieders in het veld van de medische dienstverlening, zo veel mogelijk op de AWBZ proberen af te wentelen.

Ten slotte moet erop gewezen worden dat substantiële marktwerking haaks staat op de algemene financiële overheidsdoelen die thans de omvang van de zorg bepalen. Wat nu als kostenpost wordt gezien, heet op een zorgmarkt 'omzet'. Op een markt is het streven naar verhoging van de omzet een vanzelfsprekendheid. Sterker nog, aanbieders van diensten en producten gaan zich grote zorgen maken als omzet- en winstgroei uitblijven.

De overheid lijkt zich juist zorgen te maken over de mogelijkheid dat zo'n groei zich zou kunnen voordoen; dit is de belangrijkste reden om de consumentenpositie niet aan de gebruiker, maar aan verzekeraars toe te wijzen. Kijkend naar de Amerikaanse situatie is daar ook wel reden voor, maar overheidsingrijpen op dit punt lijkt in strijd met marktwerking. Hierdoor ontstaat een dilemma: er wordt gestreefd naar een gecontroleerde markt van de medische dienstverlening, maar de ongewenste negatieve gevolgen daarvan vereisen zo veel controle dat zo'n markt niet kan functioneren.

10.7.5 De ordening in de dienstverlening aan mensen met beperkingen

Een recentelijk naar voren gebrachte mogelijkheid om vraag en aanbod in delen van de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening beter op elkaar af te stemmen, is het scheiden van wonen, zorg en welzijn. Dit scheiden heeft vooral betrekking op de tehuizen en andere woonvoorzieningen die thans volledig uit de AWBZ worden bekostigd. In deze branche gaat ongeveer 30% van de totale door de overheid gecontroleerde uitgaven voor de zorg om (TK 1997/1998a).

In de uiterste vorm wordt na zo'n scheiding uit de zorgverzekeringen alleen nog de hulpverlening en begeleiding betaald, alsmede de gereedschappen en de ruimten die daarvoor nodig zijn. De financiering van onderdak, voeding, bewassing, opvang en dagbesteding in tehuizen en andere woonvormen, die nu voor rekening van de AWBZ komt, zou in het reguliere woon- respectievelijk welzijnsbeleid moeten worden ondergebracht. Onderscheid tussen hulp thuis en hulp in een tehuis is dan niet relevant meer en daarom zou alle hulp onder de huidige regels voor de thuiszorg kunnen vallen.

Het doel van de scheiding is dat mensen niet langer vanwege hun behoefte aan hulp op een bepaalde woonvorm zijn aangewezen en dat voor dit wonen zelf het mechanisme van prijs en kwaliteit gaat werken. Aangezien de woonkwaliteit van de tehuizen gering is in vergelijking met woningen die binnen de reguliere huisvesting vallen, zullen er - zo is de verwachting - als vanzelf verschuivingen in de vraag optreden. Deze verschuiving zou een eind kunnen maken aan het al lang ter discussie staande verschijnsel dat in Nederland meer mensen in tehuizen zijn opgenomen dan in enig ander West-Europees land.

Volledige scheiding van wonen, zorg en welzijn wordt niet haalbaar geacht voor de categorie 'hulpvragenden met zeer complexe zorgvragen en de groep chronisch zieken, gedragsgestoorden en mensen die 24-uurs toezicht nodig hebben' (TK 1997/1998b). De opvang van mensen uit deze categorie in zelfstandige woningen is uit het oogpunt van hulp niet verantwoord en kost bovendien vaak meer dan het verblijf in een tehuis. Een groot deel van de huidige verpleeghuizen, inrichtingen voor verstandelijk gehandicapten en afdelingen van psychiatrische ziekenhuizen voor langdurig verblijf, zou dus ongemoeid moeten blijven. Desondanks komen alleen al in de zorg voor verstandelijk gehandicapten en in de psychiatrie, naar schatting 40.000 tot 50.000 van de huidige tehuishuwoners voor het scheiden van wonen en zorg in aanmerking (VROM-raad 1998). Wat de ouderen betreft lopen de cijfers uiteen. Een schatting door Van Loveren komt niet hoger uit dan enkele duizenden (TK 1997/1998b). In de regio Rotterdam, waar in het verleden al veel substitutie heeft plaatsgevonden, wordt momenteel een plan uitgevoerd waarbij een kwart van de capaciteit van verzorgingshuizen wordt omgezet in woon-zorgvoorzieningen. Blijken verschuivingen van deze omvang landelijk mogelijk, dan gaat het al gauw om zo'n 30.000 personen.

Daadwerkelijke scheiding van wonen, zorg en welzijn stuit op enkele grote problemen. Op één ervan wordt in het navolgende ingegaan: de afstemming tussen zorg-, woon- en welzijnsvoorzieningen.

Wat nu door een tehuis wordt geboden, moet na de scheiding het gezamenlijke aanbod worden van woningbouwverenigingen, AWBZ-gefinancierde zorginstellingen, gemeentelijke voorzieningen als woningaanpassing, voorzieningen voor vervoer en bijzondere bijstand, sociale werkvoorziening, arbeidsbemiddeling voor gehandicapten en daarnaast van lokale welzijnsinstellingen. Deze financiers en aanbieders moeten gezamenlijk zorgen dat combinaties van hun aanbod beschikbaar zijn en dat hun faciliteiten tegelijkertijd worden toegewezen en verstrekt. Dat laatste is absolute noodzaak, omdat de betrokken oudere of gehandicapte zonder een integraal, door de gezamenlijke partijen geleverd pakket van diensten, niet zelfstandig functioneren kan (RvZ 1998b: 2).

Er wordt min of meer verwacht dat de verschillende financiers en aanbieders binnen een regio spontaan tot samenwerking en afstemming zullen overgaan; de zogenoemde regiovisie wordt als instrument hiervoor gezien (TK 1997/1998b). Dit instrument voorziet in een visie waarin de vraag naar en het aanbod van zorg in tehuizen is aangegeven en waarin het aanbod van thuiszorg met het aanbod van tehuizen in verband is gebracht; het staat echter grotendeels los van de wettelijke planning van deze voorzieningen. Provincies en grote steden moeten deze regiovisie vaststellen in overleg met gemeenten, gebruikers, zorgaanbieders en zorgverzekeraars. De ontwikkeling van de regiovisie staat nog in de kinderschoenen (Nooren et al. 1997), maar het is duidelijk dat de overheden die de visie opstellen geen enkel ander machtsmiddel dan hun overredingskracht hebben om het noodzakelijke, gezamenlijke aanbod voor de doelgroep in kwestie tot stand te brengen.

Het is dan ook zeer de vraag of samenwerking en afstemming totstandkomen; uit paragraaf 10.6 werd duidelijk dat dit in de afgelopen 25 jaar nog nooit is gelukt.

Ter oplossing van de genoemde problemen is een aantal maatregelen voorgesteld. Zo moeten de indicatiecommissies die thans het recht op AWBZ-verstrekingen toetsen een belangrijk instrument voor afstemming tussen voorzieningen van verschillende leveranciers worden. Bij deze commissie zou ook de toetsing van het recht op WVG-voorzieningen en op die van bijzondere woningen moeten worden ondergebracht. Dat alles zou moeten geschieden op basis van vrijwilligheid van financiers en dienstverleners. De VROM-raad bepleit zelfs om de indicering en de toewijzing van voorzieningen, die thans gescheiden zijn, aan elkaar te koppelen zodat leveranciers van voorzieningen tot levering gedwongen zijn zodra een onafhankelijke commissie de noodzaak daartoe heeft vastgesteld (VROM-raad 1998). Dit voorstel heeft tot gevolg dat verzekeraars, woningbouwverenigingen en dienstverlenende instellingen, anders dan met invoering van marktwerking bedoeld werd, geen financieel risico kunnen dragen voor een belangrijk deel van de hun ter beschikking gestelde middelen. De Raad voor de zorg kiest daarom voor een minder vergaande manier van afstemming: hij pleit ervoor om binnen een regio een regisseur aan te wijzen die ook de bevoegdheid krijgt om afstemming af te dwingen (RvZ 1998b). Er wordt geen voorkeur uitgesproken voor een bepaalde regisseur; ook hier is de verwachting dat dit zich in een regio spontaan ontwikkelt. Daarnaast pleit de raad voor uitbreiding van de WVG tot een wet op de dienstverlening, waarin belangrijke diensten worden ondergebracht.

Er zitten aan de voornoemde oplossingen allerlei haken en ogen; een bespreking daarvan gaat het doel van deze beschouwing te boven. Uit het betoog moge inmiddels duidelijk zijn dat het reeds bejaarde afstemmingsvraagstuk na een scheiding van wonen en zorg eerder moeilijker dan gemakkelijker oplosbaar wordt. Daardoor wordt het eveneens moeilijker om het aanbod van voorzieningen beter op elkaar af te stemmen. Bijgevolg moeten allerlei constructies worden bedacht om die afstemming mogelijk te maken en wordt het stelsel van regels na scheiding van wonen en zorg minstens zo complex als het huidige. Het ziet er niet naar uit dat met de huidige voorstellen voor scheiden van wonen en zorg voldoende voorwaarden zijn geschapen om de voorzieningen beter op de behoeften van de bevolking af te stemmen en tegelijkertijd de noodzakelijke breedte en kwaliteit van die voorzieningen te garanderen. Men kan dan kiezen voor handhaving van de status-quo van een relatief hoog gebruik van tehuizen; het alternatief is dat de overheid veel sterker gaat sturen om de partijen in de samenleving die bij de hulp aan kwetsbare mensen betrokken zijn, tot samenwerking te brengen. Het eerste is niet in overeenstemming met de behoeften van de bevolking, het tweede leidt tot de indruk dat de scheiding van wonen, zorg en welzijn niet de beoogde eenvoud in het beleid brengt. Sterkere sturing is bovendien in strijd met het streven naar een marktbeleid voor zorg en wonen, dat tot uiting komt in reeds uitgevoerde of voorgenomen privatisering en decentralisatie van het voorzieningenaanbod.

10.7.6 De financiële structuur van de zorg

De langdurige verpleging, verzorging en begeleiding vallen sinds de overheveling van de verzorgingshuizen geheel onder de AWBZ. Van de ruim 28 miljard gulden die in de AWBZ omgaan, komt het grootste deel uit de inkomensafhankelijke premie die voor deze volksverzekering wordt geheven; gebruikers betalen samen 3,5 miljard gulden aan eigen bijdragen.

De overwegend medische dienstverlening wordt betaald uit ziektekostenverzekeringen. Voor ambtenaren is dat een particuliere ziektekostenverzekering of een specifieke onderlinge verzekering. Werkenden met een inkomen boven een bepaalde grens dienen zich particulier te verzekeren, werkenden met een inkomen beneden die grens zijn verplicht verzekerd bij een ziekenfonds op grond van de Ziekenfondswet. Wie niet meer werkt, houdt in principe de verzekeringsvorm die hij als werkende had. Voor particuliere verzekeringen wordt over het algemeen een nominale premie betaald; wie verplicht in het ziekenfonds verzekerd is, betaalt een vast percentage van het inkomen.

Het ziekenfonds telt naast vele werkenden met een inkomen beneden een zeker niveau veel gepensioneerden en uitkeringstrekkers. Deze oververtegenwoordiging van lage-inkomensgroepen gaat gepaard met een concentratie van ongunstige risico's bij die fondsen.

Deze concentratie wordt gecompenseerd door heffingen bij particulier verzekerden, de zogenoemde MOOZ-bijdrage (Medefinanciering voor oververtegenwoordiging van oudere ziekenfondsverzekerden) en door overheidsbijdragen. In 1996 bedroeg het totaal van de MOOZ-bijdragen ruim 550 miljoen gulden, de overheidsbijdrage 5,6 miljard (Ziekenfondsraad 1997).

Personen met een verhoogd ziekterisico, zoals chronisch zieken en ouderen, die buiten het ziekenfonds vielen, betaalden tot een aantal jaren geleden relatief hoge premies voor hun particuliere verzekering. Door invoering van de Wet op de toegankelijkheid van de ziektekostenverzekering (WTZ) zijn particuliere verzekeraars gedwongen deze personen een verzekering te bieden tegen een acceptabele, vaste premie (de zogenoemde standaardpakketpolis). Het verlies op deze polissen wordt verhaald op de overige particulier verzekerden. In 1996 bedroeg het totaal aan WTZ-bijdragen ruim 1,2 miljard gulden (TK 1997/1998a: 229).

Er kan gesteld worden dat zich in het huidige stelsel van ziektekostenverzekeringen flink wat risicoselectie voordoet, die door de overheid wordt gecorrigeerd. Ondanks de compenserende maatregelen, die 25% van de totale inkomsten uit premies en overheidsbijdragen betreffen, blijft de lastenverdeling over burgers scheef. Werkenden die bij de ziekenfondsen verzekerd zijn betalen relatief veel premie, hogere-inkomensgroepen betalen naar verhouding weinig (Van Doorslaer 1998). Door verschillen in verzekering is bij huishoudens met een inkomen beneden de ziekenfondsgrens sprake van verschillende lasten bij gelijk inkomen; dit verschil in lasten kan oplopen tot ruim 6% van het inkomen (Van Doorslaer en Van der Burg 1995).

In paragraaf 10.7.4 werd reeds aangegeven dat het verzekeringsstelsel geleidelijk aan de richting opgaat van een verzekeringsmarkt. Willen verzekeraars met succes onderling kunnen concurreren, dan moeten ze meer mogelijkheden krijgen om de prijzen van hun polissen te variëren. Daartoe moet een zo groot mogelijk deel van de verzekeringspremies door henzelf geïnd worden, want hoe groter dat deel is, hoe beter ze in staat zijn om de voordelen van gunstige contracten met aanbieders aan hun verzekerden door te geven.

Nu brengt vergroting van het door verzekeraars te innen premiedeel ook nadelen met zich mee. Zo'n verzekeraar neemt een risico en is daardoor gedwongen na te gaan of het risico van een potentiële verzekerde opweegt tegen de gemiddelde premie. Is dat niet het geval, dan moet een hogere premie worden gevraagd of een deel van het pakket voor de verzekerde worden uitgesloten. De chronisch zieke, bijvoorbeeld, die zich bij een verzekeraar meldt, vertegenwoordigt wat de behandeling van die ziekte betreft geen risico, maar een feit. Dit feit

verdraagt zich niet met een risicoverzekering en de betrokkene wordt dan ook uitgesloten. Dit was al praktijk bij de particuliere ziektekostenverzekering in de periode voor invoering van de WTZ, maar wordt een veel algemener verschijnsel naarmate een groter deel van de verzekering op een verzekeringsmarkt is ondergebracht. Die risicoselectie is, zoals gezegd, thans al niet gering. Er zijn redenen om aan te nemen dat de groep die dit lot zal treffen alleen maar groter wordt. Te denken valt aan ouderen, die een steeds groter deel van de bevolking gaan vormen, maar ook aan degenen bij wie genetisch onderzoek (eventueel onder familieleden) heeft aangetoond dat van een verhoogd risico op het optreden van een ziekte sprake is. Het is dus niet uitgesloten dat de overheid op een verzekeringsmarkt nog sterker moet gaan corrigeren dan nu het geval is. Mede hierom is in het Regeerakkoord uit 1994 een voor iedereen geldende basisverzekering voorgesteld, is aangekondigd dat verzekeraars een acceptatieplicht zal worden opgelegd en is uitgesproken dat aan premiedifferentiatie grenzen worden gesteld (TK 1993/1994). In dit model is risicoselectie vrijwel uitgesloten; betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg zijn gegarandeerd. De keerzijde is dat de vrijheid van marktpartijen nauwelijks wordt vergroot en dat dus evenmin van grotere marktwerking sprake is. Het lijkt er dan ook op dat de doelen van marktwerking enerzijds en solidariteit en toegankelijkheid van de zorg anderzijds, nauwelijks verenigbaar zijn (WRR 1997: 115).

Noot

- ¹ Het gaat hier om het populatie-attributieve risico, dat aangeeft welke gezondheidswinst er theoretisch geboekt kan worden door uitschakeling van de risicofactor.

Literatuur

- Aakster (1974) C.W. Aakster. *Sociologie en gezondheidszorg*. Groningen, 1974.
- Aalbersberg et al. (1997) R.O. Aalbersberg, J.D. Speelman, M.C. de Rijk. *Ziekte van Parkinson*. In: Maas et al. (red.) 1997. *Volksgezondheid toekomst verkenning 1997, deel 1. De gezondheidstoestand: een actualisering*. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom, 1997.
- Baakman (1990) N.A.A. Baakman. *Kritiek van het openbaar bestuur*. Amsterdam: Thesis Publishers, 1990.
- Van Baal (1997) M. van Baal. *Trendcijfers gezondheidsenquête; gezondheidsindicatoren 1981-1996*. In: *Maandbericht gezondheid* (1997) 7 (22-59).
- Bailar en Gornik (1997) J.C. Bailar en H. Gornik. *Cancer undefeated*. In: *New England journal of medicine* 336 (1997) 22 (1569-1574).
- Balkom en Van Dyck (1997) A.J.L.M. Balkom en R. van Dyck. *Neurotische stoornissen*. In: Maas et al. (red.) 1997. *Volksgezondheid toekomst verkenning 1997, deel 1. De gezondheidstoestand: een actualisering*. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom, 1997.
- Barneveld Binkhuysen en De Valois (1995) F.H. Barneveld Binkhuysen en J.C. de Valois. *Radiodiagnostiek 1995: waar staan we en waar gaan we naar toe?* In: A. de Knecht-van Eekelen (red.). *Door het menselijke vlees heen: 100 jaar radiodiagnostiek in Nederland 1895-1995*. Rotterdam: Erasmus Publishing, 1995.
- Bartecchi et al. (1995) C.E. Bartecchi, T.D MacKenzie, R.W. Schrier. *The global tobacco epidemic*. In: *Scientific American* 272 (1995) 5 (26-33).
- Beaglehole (1995) R. Beaglehole. *Conceptual frameworks for the investigation of mortality from major cardiovascular diseases*. In: A. Lopez, G. Caselli en T. Valkonen (eds.). *Adult mortality in developed countries: from description to explanation*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Van Beek en Mackenbach (1992) E.F. van Beek en J.P. Mackenbach. *Ongevallen signaleringsrapport 3. Rijswijk: Stuurgroep toekomstscenario's gezondheidszorg*, 1992.
- Van den Berg (1969) J.H. van den Berg. *Medische macht en medische ethiek*. Nijkerk: Callenbach, 1969.
- Van den Berg (1998) W. van den Berg. *Niet natuurlijke dood in Nederland, 1996*. In: *Maandbericht gezondheid* 17 (1998) 6 (4-14).
- Van den Berg en Van den Bos (1989) J. van den Berg en G.A.M. van den Bos. *Het (meten van het) voorkomen van chronische aandoeningen, 1974-1987. The (measurement of the) prevalence of chronic conditions, 1974-1987*. In: *Maandbericht gezondheid* 8 (1989) 3 (4-21).

- De Boer et al. (1994) A.H. de Boer, J.C. Hessing-Wagner, M. Mootz en I.S. Schoemakers-Salkinoja. Informele zorg. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994 (Cahier 108).
- Bolt (1997) I. Bolt. Bij genetische informatie heb je altijd met anderen te maken. In: Welwezen 27 (1997) 6 (12-17).
- Bonneux et al. (1997) L. Bonneux, C.W.N. Looman, J.J. Barendregt en P.J. van der Maas. Recente patronen van cardiovasculaire ziekte en sterfte. In: Tijdschrift voor sociale gezondheidszorg 75 (1997) 8 (467-471).
- Borst-Eilers (1997) E. Borst-Eilers. De agenda 2000+: kernvragen in het beleid voor de volksgezondheid. In: J.C. Gerritsen en C.P. van Linschoten (red.). Gezondheidszorgbeleid. Assen: Van Gorcum, 1997.
- Van den Bos (1989) G.A.M. van den Bos. Zorgen van en voor chronisch zieken. Utrecht/Antwerpen: Bohn, Scheltema & Holkema, 1989.
- Van den Brand (1997) P.A. van den Brand. Voeding en de etiologie van kanker. In: Tijdschrift kanker 21 (1997) 3 (18-30).
- Brinkgreve et al. (1979) C. Brinkgreve, J.H. Onland en A. de Swaan. Sociologie van de psychotherapie 1. De opkomst van het psychotherapeutisch bedrijf. Utrecht: Het Spectrum, 1979.
- Broekman et al. (1981) H. Broekman, Th.H. Roes en V. Veldheer. Experimentele welzijnsplanning; interimrapport. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1981.
- Buntinx en Kersten (1997) W.H.E. Buntinx en M.C.O. Kersten (red.). Gebundeld en geoogst. Thematische rapportages en beschouwingen naar aanleiding van het 10de IASSID-congres op juli 1996 te Helsinki, Finland. NGBZ en BBI, Utrecht, 1997.
- CAK-AWBZ (a) Centraal Administratiekantoor Algemene wet bijzondere ziektekosten. Jaarverslag. Den Haag: diverse jaren.
- CBS (a) Centraal Bureau voor de Statistiek. Statistisch jaarboek. Den Haag: Sdu, diverse jaren.
- CBS (b) Centraal Bureau voor de Statistiek. Statistiek bejaardenoorden. Den Haag: Sdu, diverse jaren.
- CBS (1972) Centraal Bureau voor de Statistiek. Statistisch zakboek 1972. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1972.
- CBS (1994) Centraal Bureau voor de Statistiek. De leefsituatie van de Nederlandse bevolking. Kerncijfers 1993. Den Haag: Sdu, 1994.
- CBS/V&W (1997) Centraal Bureau voor de Statistiek/ministerie van Verkeer en Waterstaat. Verkeersongevallen 1996. Heerlen/Voorburg: CBS, 1997.
- CBS/VWS (1997) Centraal Bureau voor de Statistiek/ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Vademecum gezondheidsstatistiek Nederland. Den Haag: Sdu, 1997.
- CBS/WVC (1986) Centraal Bureau voor de Statistiek/ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Compendium Gezondheidsstatistiek Nederland 1986. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1986.
- Commissie-Biesheuvel (1994) Commissie modernisering curatieve zorg (commissie-Biesheuvel). Gedeelde zorg: betere zorg. Zoetermeer: Hageman, 1994.
- Commissie-Dekker (1987) Bereidheid tot verandering (commissie-Dekker). Advies van de Commissie structuur en financiering gezondheidszorg. Den Haag: Sdu, 1987.
- Commissie-Welschen (1994) Commissie modernisering ouderenzorg (commissie-Welschen). Ouderenzorg met toekomst. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1994.
- Coutinho (1989) R. Coutinho. Een terugblik vanuit het beleid. In: H. Vuijsje en R. Coutinho (red.). Dilemma's rondom aids. Lisse: Swets & Zeitlinger, 1989.
- Crul (1997) B.V.M. Crul. Dilemma's. In: Medisch contact 52 (1997) 50 (12-12): 1571.
- Dees (1997) D.J.D. Dees. Terugblik op de periode 1986-1989. In: J.C. Gerritsen en C.P. van Linschoten (red.). Gezondheidszorgbeleid. Assen: Van Gorcum, 1997.
- Dekker (1970) E. Dekker. Psychohygiënisch onderzoek in Nederland. Rotterdam, 1970.
- Dekker en Ester (1993) P. Dekker en P. Ester. Social and political attitudes in Dutch society. Rijswijk: SCP, 1993 (Sociale en Culturele Studie 16).
- Diederich (1958) J. Diederich. Levensomstandigheden van bejaarden in kleine en middelgrote gemeenten in Nederland. Amsterdam, 1958.
- Dierendonck et al. (1992) D. van Dierendonck, P.P. Groenewegen en H. Sixma. Opgebrand. Een inventariserend onderzoek naar gevoelens van motivatie en demotivatie bij huisartsen. Utrecht: Nivel, 1992.
- Dirken (1967) J.M. Dirken. Het meten van 'stress' in industriële situaties. Groningen: J.B. Wolters, 1967.
- Dokter et al. (1974) H.J. Dokter, T. van der Grinten en G.A. de Jong. Inleiding. In: H.J. Dokter, T. van der Grinten en G.A. de Jong (red.). Gezondheid en gezondheidscentra. Amsterdam: De erven Bohn, 1974.
- Van Doorslaer (1998) E. van Doorslaer. Gezondheidszorg tussen Marx en markt. Rotterdam: Erasmus universiteit, 1998 (inaugurele rede).
- Van Doorslaer en Van der Burg (1995) E. van Doorslaer en H. van der Burg. De verdeling van de lastendruk van de gezondheidszorg onder Simons. In: Openbare uitgaven (1995) 1 (31-41).

- EK (1997/1998) Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Brief van de minister van VWS van 26-2-1998. Eerste Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600.
- Elie (1996) I. Elie. Medische onderwerpen in de media en de invloed daarvan op het bezoek aan huisartsen. In: S.E. Kooiker en M. Mootz (red.). Patiënt en professie: culturele determinanten van medische consumptie. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996 (Cahier 125).
- Elsinga (1997) E. Elsinga. Van Dekker tot Borst: tien jaar overheidsbeleid in de zorgsector. In: E. Elsinga en Y.W. van Kemenade (red.). Van revolutie naar evolutie. Utrecht: De Tijdstroom, 1997.
- Engberts (1998) D.P. Engberts. De totstandkoming van de WGBO. In: Medisch contact 53 (1998) 6 (207-208).
- Everts (1944) J. Everts. De huisvesting en verzorging van bejaarden. In: ESB (1944) 9 februari (70-80).
- Foudraïne (1971) J. Foudraïne. Wie is van hout? Baarn: Ambo, 1971.
- Gadourek (1963) I. Gadourek. Riskante gewoonten en de zorg voor eigen welzijn. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1963.
- Gageldonk et al. (1997) A. van Gageldonk, W. de Zwart, J. van der Stel en M. Donker. De Nederlandse verslavingszorg. Overzicht van de kennis over aanbod, vraag en effect. Utrecht: Trimbos-instituut, 1997.
- Galjaard (1997) H. Galjaard. Toekomstige ontwikkelingen in het erfelijkheidsonderzoek. In: Nederlands tijdschrift voor geneeskunde 141 (1997) december (2432-2443).
- Van Gennep (1997) A.Th.G. van Gennep. Paradigma-verschuiving in de visie op zorg voor mensen met een verstandelijke handicap. In: Tijdschrift voor orthopedagogiek 36 (1997) (189-201).
- Gezondheidsraad (1975) Gezondheidsraad. Maatregelen tot beperken van het roken. Leidschendam: ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, 1975.
- GHIGV (1982) Geneeskundige hoofdinspectie voor de geestelijke volksgezondheid. Overzicht van de gegevens van zwakzinnigeninrichtingen in Nederland, 1980. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1982.
- GMD (1994) Statistisch jaarverslag 1993. Amsterdam: Gemeenschappelijke Medische Dienst, 1994.
- GMD (1995) Statistisch jaarverslag 1994. Amsterdam: Gemeenschappelijke Medische Dienst, 1995.
- Goudriaan (1989) F.G.W. Goudriaan. De mogelijkheden van substitutie in de zorg voor ouderen. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1989.
- Van der Grinten (1987) De vorming van de ambulante geestelijke gezondheidszorg, een historisch beleidsonderzoek. Baarn: Ambo, 1987.
- Van der Grinten (1997) T.E.D. van der Grinten. Tien jaar hervormingsbeleid. Pendelen tussen overheid, markt en middenveld. In: E. Elsinga en Y.W. van Kemenade (red.). Van revolutie naar evolutie. Utrecht: De Tijdstroom, 1997.
- Groenewegen (1992) P.P. Groenewegen. Herstructurering van de gezondheidszorg: van imperfecte planning: van imperfecte planning naar een imperfecte markt? Utrecht: Nivel, 1992 (inaugurele rede).
- Groenewegen en Delnoij (1997) P.P. Groenewegen en D.M.J. Delnoij. Wat zou Nederland zijn zonder de huisarts? Utrecht: Elsevier/De Tijdstroom, 1997.
- De Groot (1971) M.J.W. de Groot. De geestelijke verzieking van ons volk. In: Medisch contact (1971) (815-822).
- Gruenberg (1977) E.M. Gruenberg. The failure of succes. In: Milbank memorial fund quarterly/Health and society 55 (1977) 1 (3-24).
- Gunning-Schepers en Jansen (1997) L.J. Gunning en J. Jansen. Volksgezondheid toekomst verkenning 1997. Effecten van preventie. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom, 1997.
- Hall (1980) Hall. Great planning disasters, 1980.
- Harmsen (1993) J. Harmsen. Hometeams 1992. Utrecht: Nivel, 1993.
- Hartgerink (1972) M.J. Hartgerink. Epidemiologisch onderzoek van bevolkingsgroepen. In: Tijdschrift voor sociale geneeskunde 50 (1972) (934-951).
- Hoogeboezem (1998) J. Hoogeboezem. Sterfte ten gevolge van longkanker. In: Maandbericht gezondheid 17 (1998) 3 (23-26).
- Hoogeveen en Jansen (1997) R.T. Hoogeveen en J. Jansen. De bijdrage van determinanten aan de gezondheidstoestand: populatie-attributieve risico's. In: Maas et al. (red.). Volksgezondheid toekomst verkenning 1997, deel 1. De gezondheidstoestand: een actualisering. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom, 1997.
- Van den Hout (1997) A.C.A. van den Hout. Vallen en opstaan, analyse vanuit het 'disasterperspectief. In: J.C. Gerritsen en C.P. van Linschoten (red.). Gezondheidszorgbeleid. Assen: Van Gorcum, 1997.
- Hutschemaekers et al. (1997) G. Hutschemaekers, R. Bijl, P. Verhaak en M. ten Have. Gezondheid en gezondheidszorg: een historische analyse. In: G. Hutschemaekers, C. Hosman en P. van Lieshout (red.). Geestelijke volksgezondheid: geschiedenis van het denken en stand van zaken. Houten: Bohn, Stafleu en Van Loghum, 1997.
- Illich (1975) I. Illich. Het medisch bedrijf - een bedreiging voor de gezondheid. Baarn: Het Wereldvenster, 1975.

- ITS et al. (1981) Instituut voor Toegepast Sociaal-wetenschappelijk onderzoek, Nederlands instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek en SCP. De structuur van het beleidsveld zorg. Rijswijk: SCP, 1981.
- Jacobs et al. (1993) C. Jacobs, R. Bijl, J. Spaan en J.P. Wilken. Jaarboek ggz 1993. Utrecht: NcGv en NZi, 1993.
- Joung (1996) I.M.A. Joung. Marital status and health. Descriptive and explanatory studies. Rotterdam: Erasmus universiteit, 1996 (proefschrift).
- Juffermans (1982) P. Juffermans. Staat en gezondheidszorg in Nederland. Nijmegen: Socialistische uitgeverij, 1982.
- Ten Kate (1997) L.P. ten Kate. Genetica en ziekte nu. In: Medisch contact 52 (1997) 50 (12-12) 1585-1587.
- Van Kesteren et al. (1985) J.H.M. van Kesteren, Th.H. Roes en V.Veldheer. Experimenten welzijnsplanning. Samen-vattend eindrapport 1979-1983. Rijswijk: SCP, 1985.
- Ketting et al. (1987) E. Ketting, C. Jacobs en R. Bijl. Ggz in getallen 1985. Utrecht: NcGv, 1987.
- Kingma (1984) T. Kingma. Zorg voor geestelijk gehandicapten. Ontwikkelingen in hulpverlening en voorzie-ningen. Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom, 1984.
- De Klerk en Timmermans (1998) M.M.Y. de Klerk en J.M. Timmermans (red.). Rapportage gehandicapten 1997. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 147).
- KNMG (1998) Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot Bevordering van de Geneeskunst. Artsen en genen. In: Medisch contact 53 (1998) 16 (april) (551-555).
- Kunst en Mackenbach (1990) A.E. Kunst en J.P. Mackenbach. Ischemische hartziekte: van managers tot volksziekte. Een overzicht van de bevindingen uit de internationale literatuur. In: J.P. Mackenbach (red). Sociaal-economische gezondheidsverschillen onderzocht. Deel II. Rijswijk: ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1990.
- Van der Laan (1990) G. van der Laan. Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk. Utrecht: Stichting Welzijnspublicaties, 1990.
- Lapré (1988) R.M. Lapré. In: R.M. Lapré en M. de Bruine (red). Bleidsonderzoek structuur en financiering gezondheidszorg. Den Haag: VUGA, 1988.
- Van Leeuwen et al. (1997) J. van Leeuwen, E. Pommer, M. Ras en F. van Tulder. Ziekenfonds, waar ligt de grens? Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 134).
- Van Lieshout (1984) P. van Lieshout. De tegenbeweging in de ggz. In: P. van Lieshout en P. Schnabel. Vragen naar ggz. Ondersteunende stukken voor de nieuwe Nota Geestelijke Volksgezondheid. Utrecht: NcGv, 1984.
- Van de Lisdonk et al. (1994) E.H. van de Lisdonk, W.J.H.M. van den Bosch, F.J.A. Huygen en A.L.M. Lagro-Janssen. Ziekten in de huisartspraktijk. Utrecht: Bunge, 1994.
- Lopez et al. (1995) A. Lopez, G. Caselli en T. Valkonen. Adult mortality in developed countries: from description to explanation. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Van der Maas en Kramers (1997) P.J. van der Maas en P.G.N. Kramers. Volksgezondheid toekomst verkenning 1997, deel 3. Gezondheid en levensverwachting gewogen. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom, 1997.
- Maas et al. (1997) I.A.M. Maas, R. Gijsen, I.E. Lobbezoo en M.J.J.C. Poos (red.). Volksgezondheid toekomst verkenning 1997, deel 1. De gezondheidstoestand: een actualisering. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom, 1997.
- Mackenbach (1992) J.P. Mackenbach. De veren van Icarus. Over de achtergronden van twee eeuwen epidemio-logische transitie in Nederland. Utrecht: Bunge, 1992.
- Mackenbach (1994) J.P. Mackenbach. Ongezonde verschillen. Over sociale stratificatie en gezondheid in Neder-land. Assen: Van Gorcum, 1994.
- Mackenbach (1995) J.P. Mackenbach. Volksgezondheid in Nederland. In: P.J. van der Maas en J.P. Mackenbach. Volksgezondheid en gezondheidszorg. Utrecht: Bunge, 1995.
- Van Montfort et al. (1979) A.P.W.P. van Montfort, J.F. Bal en P.W. van Rijnsoever. Basisonderzoek kostenstructuur ziekenhuizen. Utrecht: Nationaal Ziekenhuisinstituut, 1979.
- Mooy en Gunning-Schepers (1998) J.M. Mooy en L.J. Gunning-Schepers. Computersimulatie modellen in 'evidence-based' facetbeleid. Amsterdam: Instituut voor sociale geneeskunde (Universiteit van Amsterdam), 1998.
- Moritz en Diekstra (1988) B.J.M. Moritz en R.F.W. Diekstra. Suïcidaal gedrag in het jaar 2000. In: Stuurgroep Toe-komstscenario's gezondheidszorg. Ongevallen in het jaar 2000. Deel 2. Achtergrondstudies en wetenschappelijke verantwoording. Utrecht/Antwerpen: Bohn, Scheltema & Holkema, 1988.
- Nivel/NZi/OSA (1997) Nederlands instituut voor onderzoek in de gezondheidszorg (NIVEL)/Onderzoek, informatie en opleidingen in de zorg (NZi)/Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA). Rapportage arbeidsmarkt zorgsector 1997. Deel 2: Tabellenrapport. Utrecht: NIVEL, NZi en OSA, 1997.

- Nooren et al. (1997) J.E.A.M. Nooren, A.W. Taal en R. Huijsman. Tussen plan en werkelijkheid. Utrecht: Elsevier/De Tijdstroom, 1997.
- NRV (1991) Advies beroepskrachtenplanning zorgsector nieuwe stijl. Zoetermeer: Nationale Raad voor de Volksgezondheid, 1991.
- NRV (1995) Op weg naar kleinschalig wonen. Advies over de bevordering van kleinschalig wonen voor mensen met een verstandelijke handicap. Uitgebracht aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zoetermeer: Nationale Raad voor de Volksgezondheid, 1995.
- Nusselder (1998) W.J. Nusselder. Compression or expansion of morbidity? A life table approach. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 1998 (proefschrift).
- Nusselder en Mackenbach (1996) W.J. Nusselder en J.P. Mackenbach. Rectangularization of the survival curve in the Netherlands, 1950-1992. In: *The gerontologist* 36 (1996) 6 (773-782).
- ODO (1991) Projectgroep onderzoek demonstratieprojecten ouderenzorg. Demonstratieprojecten in de ouderenzorg: evaluatie van zes projecten in het kader van het substitutiebeleid. Nijmegen: ITS, 1991.
- Oei en Erkelens (1995) L.T. Oei en D.W. Erkelens. Daling in de sterfte door coronaire hartziekten in de periode 1974-1992 grotendeels verklaarbaar door verandering in de risicofactoren cholesterol en rookgedrag. In: *Nederlands tijdschrift voor geneeskunde* 139 (1995) 45 (2309-2314).
- Okma (1997) G.H. Okma. Studies on Dutch health politics, policies and law. Utrecht: Universiteit Utrecht, 1997 (proefschrift).
- Oldehinkel (1997) A.J. Oldehinkel. Trends and transitions in fifteen years of psychiatric care utilization. Groningen: Rijksuniversiteit, 1997 (proefschrift).
- Oliemans (1969) A.P. Oliemans. Morbiditeit in de huisartsenpraktijk. Leiden, 1969.
- Van Ommen (1997) G.J.B. van Ommen. De rol van het humane-genoomproject in genetica, geneeskunde en gezondheidszorg. In: *Medisch contact* 52 (1997) 50 (12-12) (1582-1584).
- Omran (1971) A.R. Omran. The epidemiologic transition: a theory of the epidemiology of population change. In: *Milbank memorial fund quarterly* 49 (1971) 4 (509-538).
- Perenboom et al. (1997) R.J.M. Perenboom, L.M. van Herten, H.C. Boshuizen en H.P.A. van de Water. Trends in de gezonde levensverwachting in Nederland 1983-1994, met een verdeling naar ernst van ongezondheid. In: P.J. van der Maas en P.G.N. Kramers. *Volksgezondheid toekomst verkenning 1997*, deel 3. Gezondheid en levensverwachting gewogen. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom, 1997.
- Pierce (1989) J.P. Pierce. International comparisons of trends in cigarette smoking prevalence. In: *American journal of public health* 79 (1989) 2 (152-157).
- Pincus et al. (1998) H.A. Pincus, T.L. Tanielian en S.C. Marcus. Prescribing trends in psychotropic medications. In: *Journal of the American medical association* 279 (1998) 7 (526-531).
- Polder et al. (1996) J.J. Polder, J. Hoogland en H. Jochemsen. Professie of profijt? Amsterdam: Buijten en Schipperheijn, 1996 (Lindeboomreeks 9).
- Pool (1993) J.B. Pool. Gezondheidscentra per 1 januari 1992. Utrecht: Nivel, 1993.
- Van Poppel (1991) F.W.A. van Poppel. Sterfteverschillen tussen mannen en vrouwen. In: Nico van Nimwegen en Hanna van Solinge (red.). *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 1991: demografische ontwikkelingen in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: NIDI, 1991.
- Proctor (1995) R.N. Proctor. *Cancer wars. How politics shapes what we know and don't know about cancer*. New York: BasicBooks, 1995.
- Van Puijenbroek en Schoemakers-Salkinoja (1990) R.A.G. van Puijenbroek en I.K. Schoemakers-Salkinoja. Geestelijk gehandicapten: een toenemende zorg. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: SCP/Samsom, 1990 (Cahier 78).
- Van Reek (1983) J. van Reek. Rookgedrag in Nederland van 1958-1982. In: *Tijdschrift voor alcohol en drugs* 9 (1983) 3 (99-103).
- Van de Reijden (1997) J.P. van de Reijden. Terugblik op de periode 1982-1986. In: J.C. Gerritsen en C.P. van Linschoten (red.). *Gezondheidszorgbeleid*. Assen: Van Gorcum, 1997.
- RGO (1996) Advies prioriteiten voor preventieonderzoek. Den Haag: Raad voor Gezondheidsonderzoek, 1996.
- Ruhe (1957) H.A.M. Ruhe. Een huisartsenpraktijk in 1938 en 1954. Assen, 1957.
- Ruwaard en Kramers (1993) D. Ruwaard en P.G.N. Kramers (red.). *Volksgezondheid toekomst verkenning, 1993. De gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking 1950-2010*. Den Haag: Sdu, 1993.
- Ruwaard en Kramers (1997) D. Ruwaard en P.G.N. Kramers (red.). *Volksgezondheid toekomst verkenning 1997. De som der delen*. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom, 1997.
- RvZ (1998a) Met zorg wonen, deel II. Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 1998.
- RvZ (1998b) Geestelijke gezondheidszorg in de 21e eeuw. Achtergrondstudies. Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 1998.

- Schaapveld (1990) K. Schaapveld. Ziekte en sterfte in het begin van de volgende eeuw. In: Tijdschrift voor sociale gezondheidszorg 68 (1990) 3 (123-128).
- SCP (1974) Sociaal en Cultureel Planbureau. Sociaal en Cultureel Rapport 1974. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1974.
- SCP (1976) Sociaal en Cultureel Planbureau. Sociaal en Cultureel Rapport 1976. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1976.
- SCP (1978) Sociaal en Cultureel Planbureau. Sociaal en Cultureel Rapport 1978. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1978.
- SCP (1984) Sociaal en Cultureel Planbureau. Sociaal en Cultureel Rapport 1984. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1984.
- SCP (1986) Sociaal en Cultureel Planbureau. Sociaal en Cultureel Rapport 1986. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1986.
- SCP (1990) Sociaal en Cultureel Rapport 1990. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1990.
- SCP (1996) Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996.
- SCP (1998) Memorandum quartaire sector. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1998 (Werkdocument).
- SGZ (1997) Inspectie voor de gezondheidszorg. Staat van de gezondheidszorg. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1997.
- SIG (a) Jaarboek verpleeghuizen. Utrecht: Stichting informatiecentrum voor de gezondheidszorg, diverse jaren.
- Simons (1997) H.J. Simons. Terugblik op de periode 1990-1994. In: J.C. Gerritsen en C.P. van Linschoten (red.). Gezondheidszorgbeleid. Assen: Van Gorcum, 1997.
- Sixma et al. (1994) H. Sixma, J.J. Kerssens, C. van Campen en C. Jakobs. Kwaliteit van huisartsenzorg. Het perspectief van de patiënt. In: Medisch contact 49 (1994) 41 (1284-1286).
- Van Sonsbeek (1991) J.L.A. van Sonsbeek. Het eigen oordeel over de gezondheid. Methodische effecten bij het gezondheidsoordeel in gezondheidsenquêtes. In: Maandbericht gezondheid 10 (1991) 9 (15-22).
- Spanjer (1997) M. Spanjer. Dynamiek in steen. College van Ziekenhuisvoorzieningen, 1997.
- Sporn (1996) M.B. Sporn. The war on cancer. In: The lancet 347 (1996) (1377-81).
- Spreeuwenberg (1995) C. Spreeuwenberg. Met het oog op autonomie: zorg, opvang en begeleiding van chronisch zieken. Assen: Van Gorcum, 1995.
- Spreeuwenberg (1996) C. Spreeuwenberg. Woord vooraf. In: R. Pool. Vragen om te sterven. Euthanasie in een Nederlands ziekenhuis. Rotterdam: WYT, 1996.
- STG (1988) Stuurgroep toekomstscenario's gezondheidszorg. Ongevallen in het jaar 2000. Scenario's over ongevallen en traumatologie 1985-2000. Utrecht/Antwerpen: Bohn, Scheltema & Holkema, 1988.
- STG (1990) Stuurgroep toekomstscenario's gezondheidszorg. Zorgen voor de geestelijke gezondheid in de toekomst. Utrecht/Antwerpen: Bohn, Scheltema & Holkema, 1990.
- STG (1997) Stichting toekomstscenario's gezondheidszorg. Toekomstbeelden van de curatieve zorg. Maarssen: Elsevier/ De Tijdstroom, 1997.
- Stichting Volksgezondheid en Roken (1997) Jaarverslag 1996. Den Haag: Stichting Volksgezondheid en Roken, 1997.
- Subcommissie onderzoek besluitvorming volksgezondheid (1994) Subcommissie onderzoek besluitvorming volksgezondheid. Rapport, deel I. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/1994 (geen officieel Kamerstuk).
- De Swaan (1986) A. de Swaan. De mens is de mens een zorg: opstellen 1971-1981. Amsterdam: Meulenhoff, 1986.
- Tibben et al. (1997) A. Tibben, R. Timman, E.C. Bannink en H.J. Duivenvoorden. Three-year follow-up after presymptomatic testing for Huntington's disease in tested individuals and partners. In: Health psychology (1997) 16 (20-35).
- Timmermans (1993) J.M. Timmermans. Rapportage ouderen 1993. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1993 (Cahier 106).
- Timmermans en Schoemakers (1996) J.M. Timmermans en I.S. Schoemakers-Salkinoja. Rapportage gehandicapten 1995. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996 (Cahier 128).
- Timmermans et al. (1996) J.M. Timmermans, A. van den Berg Jeths, B.M. Jansen en P. Pennekamp. Slotbeschouwing. In: J.M. Timmermans, A. van den Berg Jeths, B.M. Jansen en P. Pennekamp (red.). Feiten en mythen over ouderen. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum: 1996.
- Timmermans et al. (1997a) J.M. Timmermans (red.). Rapportage ouderen 1996. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 135).

- Timmermans et al. (1997b) J.M. Timmermans, F. Heide, M.M.Y. de Klerk, S.E. Kooiker, M. Ras en F.A. van Dugteren. Vraagverkenning wonen en zorg voor ouderen. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 145).
- TK (1970/1971) Nota bejaardenbeleid 1970. Tweede Kamer, vergaderjaar 1970/1971, 10934.
- TK (1973/1974a) Structuurnota gezondheidszorg. Tweede Kamer, vergaderjaar 1973/1974, 13012, nrs. 1- 2.
- TK (1973/1974b) Rapport van de Beraadsgroep knelpunten, harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving. (zogenoemde Knelpuntennota). Tweede Kamer, vergaderjaar 1973/1974, 12968, nr. 1.
- TK (1974/1975) Inventarisatie van voorzieningen voor gehandicapten. Tweede Kamer, vergaderjaar 1974-1975, 13151, nrs. 1-2.
- TK (1975/1976a) Nota bejaardenbeleid 1975. Tweede Kamer, vergaderjaar 1975/1976, 13463.
- TK (1975/1976b) Begroting van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne voor het jaar 1976. Tweede Kamer, vergaderjaar 1975/1976, 17100, hoofdstuk XVII.
- TK (1976/1977) Uitgangspunten voor een beleid inzake de hulpverlening aan drugsverslaafden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1976/1977, 14417, nrs. 1-2.
- TK (1977/1978) Begroting van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne voor het jaar 1978. Tweede Kamer, 1977/1978, 17100, hoofdstuk XVII.
- TK (1979/1980) Begroting van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne voor het jaar 1980. Tweede Kamer, vergaderjaar 1979/1980, 17100, hoofdstuk XVII.
- TK (1980/1981a) Nota patiëntenbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1980/1981, 16771 nrs. 1-2.
- TK (1980/1981b) Begroting van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne voor het jaar 1981. Tweede Kamer, vergaderjaar 1980/1981, 17100, hoofdstuk XVII.
- TK (1980/1981c) Notitie Uitgangspunten voor een gecoördineerde beleidsontwikkeling ten aanzien van geestelijk gehandicapten. Tweede Kamer, vergaderjaar 1980/1981, 16400, nr. 52.
- TK (1981/1982) Begroting van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne voor het jaar 1982. Tweede Kamer, vergaderjaar 1981/1982, 17100, hoofdstuk XVII.
- TK (1982/1983) Beleidsnota geestelijk gehandicapten. Tweede Kamer, vergaderjaar 1982/1983, 17900, nrs. 1-2.
- TK (1983/1984) Nota eerstelijnszorg. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983/1984, 18180, nrs. 1-2.
- TK (1986/1987) Nota 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 1986/1987, 19500, nrs. 1-2.
- TK (1987/1988) Regeringsstandpunt Commissie structuur en financiering gezondheidszorg. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987/1988, 19945, nr. 19.
- TK (1993/1994) Regeerakkoord. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/1994, 23715, nr. 11.
- TK (1994/1995) Gezond en wel. Het kader van het volksgezondheidsbeleid 1995-1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 24126, nrs. 1-2.
- TK (1996/1997) Gehandicaptenbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 24170, nr. 26.
- TK (1997/1998a) Jaaroverzicht zorg 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25604, nrs. 1-2.
- TK (1997/1998b) Rapportage tweede fase scheiden wonen en zorg. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998 (op weg naar Kamer).
- Trimbos (1974) C.J.B.J. Trimbos. Het proces van 'vermedisering'. In: H.J. Dokter, T. van der Grinten en G.A. de Jong. Gezondheid en gezondheidscentra. Amsterdam: De erven Bohn, 1974.
- Trimbos (1975) C.J.B.J. Trimbos. Antipsychiatrie. Deventer: Van Loghum Slaterus, 1975.
- Trowel en Burkitt (1981) H.C. Trowel en D.P. Burkitt. Western diseases. Their emergence and prevention. London: Edward Arnold, 1981.
- Tijmstra (1997) Tj. Tijmstra. Kennis maakt verantwoordelijk. In: Medisch contact 52 (1997) 50 (12-12) (1578-1581).
- Veder-Smit (1997) E. Veder-Smit. Terugblik op de periode 1977-1981. In: J.C. Gerritsen en C.P. van Linschoten (red.). Gezondheidszorgbeleid. Assen: Van Gorcum, 1997.
- Van der Veen (1997) W.J. van der Veen. Decompositie van levensverwachting. In: Tijdschrift voor sociale gezondheidszorg 75 (1997) 6 (348-355).
- Veenbergen en Hagen (1988) J.H. Hagen en J.G. Veenbergen. Preventie en welvaartsontwikkeling. In: R.M. Lapré, F.F.H. Rutten en J.H. Hagen. De economie van de preventieve gezondheidszorg. Lochem/Gent: De Tijdstream, 1988.
- Veenstra en Meijer (1990) J. Veenstra en E. Meijer. Hoe gezond is gezellig. Drachten/Leeuwarden: FPB uitgevers, 1990.
- Verbeek-Heida (1997) P. Verbeek-Heida. Dokter, ik hoop dat u mij kunt helpen. Brieven aan de Margrietdokter. In: A. Goethals, T. Hak en P. ten Have. Kwalitatieve medische sociologie. Amsterdam: SISWO, 1997.
- Verbrugge (1984) L.M. Verbrugge. Longer life but worsening health? Trends in health and mortality of middle-aged and older persons. In: Milbank memorial fund quarterly/health and society 62 (1984) 3 (475-519).

- Verkaar (1991) E.A.M.J. Verkaar. Strategisch gedrag van kategoriale patiëntenorganisaties. Rotterdam: Erasmusuniversiteit, 1991 (proefschrift).
- V&M (1981a) Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Richtlijnen ex artikel 3 van de Wet ziekenhuisvoorzieningen. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1981.
- V&M (1981b) Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Schets van de eerstelijns gezondheidszorg. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1980.
- V&M/O&W (1972) Gezondheidsvoorlichting en opvoeding in het basisonderwijs. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1972.
- De Vries et al. (1997) G.H. de Vries, K. Horstman en O. Haveman. Politiek van preventie: normatieve aspecten van voorspellende geneeskunde. Den Haag: Rathenau-instituut, 1997.
- VROM-raad (1998) Eindadvies scheiden wonen zorg. Den Haag: VROM-raad, 1998.
- Van der Wal (1996) G. van der Wal. Medische tuchtspraak in Nederland; een 10-jaarsoverzicht. In: Nederlands tijdschrift voor geneeskunde 140 (1996) 52 (2640-2644).
- Weidner en Gouman-Schouten (1990-1991) W. Weidner en A. Gouman-Schouten. Sociowoningen: inventarisatie van voor- en nadelen en mogelijke gevolgen voor het beleid. Amsterdam/Amersfoort: Vrije Universiteit en Vereniging 's Heeren Loo, 1990-1991.
- Weidner en Schneider (1994) E.W. Weidner en M.J. Schneider. Sociale integratie en het sociaal netwerk van bewoners van sociowoningen en gezinsvervangende tehuizen. Een vergelijkend onderzoek. Amersfoort: Stichting Zorgverlening 's Heeren Loo, 1994.
- Wellens (1997) H.J.J. Wellens. 25 jaar cardiologie in Nederland. In: F. Meijler (red.). Brains for hearts. 25 jaar interuniversitaire cardiologie in Nederland. Utrecht: ICIN, 1997.
- Werner (1997) F.J.M. Werner. Een voortreffelijke gezondheidszorg: dankzij of ondanks het beleid. In: J.C. Gerritsen en C.P. van Linschoten (red.). Gezondheidszorgbeleid. Assen: Van Gorcum, 1997.
- Westerhout (1998) E. Westerhout. Geïntegreerde zorgverlening en de kosten van de gezondheidszorg. In: ESB (1998) maart (215).
- Wildevuur (1998) S.E. Wildevuur. Voorlichtingsplicht krijgt vorm, informed consent in het ziekenhuis. In: Medisch contact 53 (1998) 4 (116-117).
- Wolleswinkel et al. (1997) J.H. Wolleswinkel-van den Bosch, C.W.N. Looman, F.W.A. van Poppel en J.P. Mackenbach. Cause-specific mortality trends in the Netherlands, 1875-1992. A formal analysis of the epidemiological transition. In: International journal of epidemiology 26 (1997) (772-781).
- WRR (1997) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Volksgezondheidszorg. Den Haag: Sdu, 1997.
- WVC (1983) Flankerend bejaardenbeleid. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1983.
- WVC (1986) Kosten van vergrijzing voor WVC. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1986.
- WVC (1990) Werken aan zorgvernieuwing. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1990.
- Ziekenfondsraad (1996) Jaarverslag 1996. Amstelveen: Ziekenfondsraad, 1996.
- Ziekenfondsraad (1997) Jaarverslag 1997. Amstelveen: Ziekenfondsraad, 1997.
- Zola (1973) I.K. Zola. De medische macht. Meppel: Boom, 1973.
- Van Zijderveld et al. (1997) R. van Zijderveld, H.A. van Zijderveld en I.C.M. de Lange. Transmurale zorg voor verstandelijk gehandicapten. Assen: Van Gorcum, 1997.



§ 11.1 Inleiding De arbeidsmarkt is de afgelopen 25 jaar sterk van karakter veranderd. Het einde van een historisch gezien unieke periode van volledige werkgelegenheid markeerde de overgang naar het laatste kwart van deze eeuw. Voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog werd massawerkloosheid weer een 'normaal' verschijnsel in Nederland. De werkloosheid - en in het bijzonder langdurige werkloosheid - neemt dan ook een centrale plaats in in dit hoofdstuk over de ontwikkelingen op het gebied van arbeid en arbeidsmarkt. Behalve door de kwantitatieve kloof tussen vraag en aanbod van arbeid, tot uitdrukking komend in de werkloosheid, wordt de periode sinds 1970 echter ook gekenmerkt door ingrijpende kwalitatieve veranderingen op de arbeidsmarkt. De sectorstructuur en beroepsstructuur van de werkgelegenheid laten aanzienlijke verschuivingen zien: er is een sterke groei van deeltijdwerk en flexibel werk geweest en het aandeel van vrouwen, tweeverdieners, hoger opgeleiden en allochtonen in de beroepsbevolking is fors gegroeid. Ook aan deze ontwikkelingen zal aandacht worden besteed.

In paragraaf 11.2 worden de belangrijkste ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de afgelopen 25 jaar beschreven. Na een korte uiteenzetting over de invloed van een aantal autonome ontwikkelingen, komen achtereenvolgens de ontwikkeling aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (de beroepsbevolking), aan de vraagzijde (de werkgelegenheid) en de aansluiting tussen vraag en aanbod (werkloosheid) aan bod. Geconcludeerd wordt dat de achterliggende kwarteeuw in feite in twee perioden uiteenvalt, de grens waartussen rond het jaar 1984 kan worden getrokken.

In een korte tussenparagraaf (§ 11.3) worden de ontwikkelingen in de maatschappelijke waardering van arbeid geschetst. Paragraaf 11.4 richt het vizier op het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid in de afgelopen 25 jaar. Niet alleen de rol van de overheid, maar ook die van de sociale partners wordt daarbij belicht. Op basis van dit historische overzicht wordt gepoogd de balans op te maken van 25 jaar strijd tegen de werkloosheid. Paragraaf 11.5 richt de blik vooruit en schetst een aantal uitdagingen en dilemma's voor de nabije toekomst. Daarbij gaat opnieuw de meeste aandacht uit naar het probleem van de langdurige werkloosheid. Zowel de oorzaken van de langdurige werkloosheid als de verschillende beleidsopties worden uitgebreid besproken.

§ 11.2 Een kwart eeuw veranderingen op de arbeidsmarkt De geschiedenis van de arbeidsmarkt en het werkgelegenheidsbeleid in het laatste kwart van deze eeuw wordt in hoge mate gedomineerd door het verschijnsel van massawerkloosheid, waarmee Nederland voor het eerst sinds de crisis van de jaren dertig werd geconfronteerd. De omvang en hardnekkigheid van de werkloosheid is het meest opvallende verschil tussen de periode vanaf 1974 en de voorafgaande periode.

In deze paragraaf wordt uitgebreid aandacht besteed aan de ontwikkeling van de werkloosheid en de factoren die daaraan ten grondslag lagen, te weten de groei van de beroepsbevolking en de achterblijvende werkgelegenheidsontwikkeling. Daarnaast hebben zich in de afgelopen 25 jaar ook ingrijpende kwalitatieve veranderingen voorgedaan in de aard en samenstelling van de werkgelegenheid en de beroepsbevolking. Ook daaraan zal in ruime mate aandacht worden geschonken.

In paragraaf 11.2.1 wordt kort de invloed van een aantal autonome ontwikkelingen op de arbeidsmarkt beschreven. Daarna worden achtereenvolgens de ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (de beroepsbevolking, § 11.2.2), de vraagzijde van de arbeidsmarkt (de werkgelegenheid, § 11.2.3) en de aansluiting tussen vraag en aanbod (werkloosheid en vacatures, § 11.2.4) beschreven. Tot slot wordt in paragraaf 11.2.5 geconcludeerd dat de periode

vanaf 1970 in twee afzonderlijke perioden uiteenvalt, namelijk 1970-1983 en 1984-1995, die sterk uiteenlopende ontwikkelingen laten zien (§ 11.2.5).

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt worden in dit hoofdstuk voornamelijk met behulp van grafieken geïllustreerd. Voor een aantal exacte kerncijfers over de arbeidsmarkt in de periode 1970-1997 wordt verwezen naar tabel B11.1 in de bijlage bij dit hoofdstuk. Bijlage B11.2 gaat tevens in op een aantal complicaties die zich voordoen wanneer men de arbeidsmarktontwikkelingen over een periode van circa 25 jaar wil schetsen: zowel definities als meetmethoden zijn meermalen gewijzigd; bovendien kunnen vraagtekens worden gezet bij de betrouwbaarheid van de waarnemingen van de arbeidsmarkt.

11.2.1 Autonome ontwikkelingen De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt worden in belangrijke mate bepaald door een aantal 'autonome' maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Omdat gedetailleerder en nauwkeuriger kwantitatieve informatie over deze autonome ontwikkelingen is te vinden in de intersectorale hoofdstukken, wordt hier hoofdzakelijk volstaan met een kwalitatieve aanduiding van het belang van deze ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de relevantie van demografische ontwikkelingen, emancipatie en individualisering voor de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (potentiële beroepsbevolking), alsmede aan de invloed van ontwikkelingen op het gebied van de economie, technologie en internationalisering op de vraagzijde van de arbeidsmarkt (werkgelegenheid).

Demografie Demografische ontwikkelingen zijn een belangrijke determinant van de omvang en samenstelling van de beroepsbevolking. In de afgelopen 25 jaar waren drie demografische ontwikkelingen in het bijzonder van belang. In de eerste plaats was dit de gestage groei van de zogeheten potentiële beroepsbevolking of rekruteringsbevolking, de bevolking van 15-64 jaar waaruit vrijwel de gehele (werkzame) beroepsbevolking afkomstig is. Tussen 1970 en 1996 nam de potentiële beroepsbevolking met 30% toe, van 8.098.000 tot 10.529.000 personen (CBS e).

In de tweede plaats is de leeftijdsopbouw van de potentiële beroepsbevolking van belang. Immers, er bestaan grote verschillen in arbeidsparticipatie tussen leeftijdscategorieën. De algemene demografische ontwikkeling van 'ontgroening' en 'vergrijzing' komt in de potentiële beroepsbevolking minder scherp tot uitdrukking dan in de totale bevolking, doordat de jongste en oudste leeftijdscategorieën buiten beschouwing worden gelaten. Niettemin is het aandeel van de jongeren van 15-24 jaar in de potentiële beroepsbevolking tussen 1971 en 1997 gekrompen van 27% naar 18%. Het aandeel van de ouderen van 50-64 jaar is slechts weinig toegenomen: van 22% in 1971 tot 24% in 1997 (CBS e). In de komende jaren zal deze categorie echter wel aanzienlijk in omvang toenemen. Een derde belangrijke demografische ontwikkeling is de samenstelling van de potentiële beroepsbevolking naar etniciteit. Het belang van deze ontwikkeling voor de arbeidsmarkt is vooral gelegen in de zwakke arbeidsmarktpositie van de meeste groepen allochtonen. Tot het midden van de jaren tachtig kan geen compleet beeld worden geschetst van de etnische samenstelling van de potentiële beroepsbevolking, doordat alleen gegevens over personen met een niet-Nederlandse nationaliteit beschikbaar zijn. Voor deze jaren ontbreken derhalve cijfers over Antillianen/Arubanen en Surinamers. Het aandeel niet-Nederlanders nam tussen 1979 en 1985 toe van 3,4% tot 3,7% (CBS a). Vanaf 1987 zijn ook gegevens beschikbaar over personen die in een ander land zijn geboren. Op grond hiervan nam het aandeel allochtonen (d.w.z. personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben of in het buitenland zijn geboren) in de

potentiële beroepsbevolking toe van 8,4% in 1987 tot 10,7% in 1996. Surinamers vormen hiervan met een aandeel van 16% de grootste groep, gevolgd door Turken (13%), Marokkanen (10%) en Antillianen/Arubanen (4%). De overige allochtonen zijn voor een groot deel uit de rijke industrielanden afkomstig (CBS b).

Emancipatie en individualisering Het meest markante effect van emancipatie en individualisering op de arbeidsmarkt is de sterke toename van de arbeidsdeelname van (gehuwde) vrouwen. Dit betekent overigens niet dat de arbeidsparticipatie van vrouwen uitsluitend uit sociaal-culturele factoren kan worden verklaard. Ook economische factoren, zoals de verschuiving van het zwaartepunt van de werkgelegenheidsstructuur naar de dienstensector en de groei van deeltijdwerk, hebben hieraan bijgedragen, waarbij het overigens niet eenvoudig is om vast te stellen wat oorzaak en wat gevolg is.

Ook het gestegen opleidingsniveau van de potentiële beroepsbevolking kan als resultaat van een emancipatieproces worden gezien, in dit geval de emancipatie van de arbeidersklasse, die ertoe heeft geleid dat deelname aan het voortgezet en hoger onderwijs steeds minder aan een sociale bovenlaag is voorbehouden. Wordt individualisering geïnterpreteerd als het verschijnsel dat de burger steeds mondiger wordt en steeds meer zelf zijn of haar levensloop wenst te bepalen, dan komen de gevolgen hiervan op de arbeidsmarkt vooral tot uitdrukking in een toenemende differentiatie in de wensen ten aanzien van arbeidsduur, werktijden en dienstverband.

Economie De economische ontwikkeling vormt een belangrijke determinant voor de vraag naar arbeid, ofwel de werkgelegenheidsontwikkeling. Dit geldt in het bijzonder voor de economische conjunctuur: de werkgelegenheid reageert sterk, zij het met enige vertraging, op opwaartse en neerwaartse conjunctuurbewegingen. Na de 'gouden jaren zestig' met een onafgebroken hoge economische groei, betekenden de economische recessies volgend op de twee oliecrises van 1973 en 1979 een stevige domper op de verwachting dat geprononceerde conjunctuurcycli tot het verleden behoorden. De economie, en vooral de werkgelegenheid en werkloosheid, bleken nog altijd zeer gevoelig voor externe schokken. De jaren zeventig luidden ook een vertraging in het structurele groeitempo van de economie in. In de jaren zestig groeide het reële bruto binnenlands product (BBP) nog met gemiddeld 7% per jaar, in de jaren zeventig was dit 3% en in de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig nog maar 1,6% (CBS e; CPB 1997b). Wat de gevolgen hiervan waren voor de werkgelegenheidsgroei, is niet zonder meer duidelijk. Behalve door de economische groei wordt de vraag naar arbeid namelijk ook bepaald door de arbeidsproductiviteit. Als een afnemend groeitempo gepaard gaat met een minder sterke stijging van de arbeidsproductiviteit, kan het tempo van de banengroei gelijk blijven of zelfs toenemen. Hiervan was in de afgelopen 25 jaar inderdaad sprake (zie hierna).

Technologie Het meest directe effect van technologische ontwikkeling op de arbeidsmarkt is de stijging van de arbeidsproductiviteit. Bij een gelijkblijvende productie gaat een hogere arbeidsproductiviteit per definitie gepaard met een geringere inzet van arbeid: 'dankzij de toepassing van nieuwe productietechnologieën kan met minder mensen evenveel - of zelfs meer - worden geproduceerd. Toch kan om verschillende redenen niet zonder meer worden geconcludeerd dat technologische ontwikkeling 'slecht' is voor de werkgelegenheid. In de eerste plaats kan de arbeidsbesparing door nieuwe technologieën worden benut om de prijs van producten te verlagen. Hierdoor kan de vraag naar

producten toenemen, waardoor de uitstoot van arbeidskrachten geheel of gedeeltelijk wordt gecompenseerd door groei van de productie.

In de tweede plaats is toepassing van nieuwe technologieën niet alleen gericht op vermindering van de arbeidsinzet (diepte-investeringen), maar kunnen ze ook worden gebruikt voor de ontwikkeling van nieuwe producten (breedte-investeringen). Daardoor kunnen nieuwe markten worden 'opengelegd', met als gevolg een stijgende afzet en een groeiende werkgelegenheid.

In de derde plaats blijkt de toepassing van nieuwe technologieën in de afgelopen 25 jaar, waarvan de computer de belangrijkste is, anders dan men zou verwachten *niet* te hebben geleid tot een versnelling van de productiviteitsgroei.

Integendeel, het tempo van de productiviteitsstijging is de afgelopen decennia juist geleidelijk afgenomen. In de jaren zestig nam de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur jaarlijks met 7% toe, in de jaren zeventig met 3,4%, in de jaren tachtig met 1,8% en in de jaren negentig (tot en met 1995) met 1,1% (eigen berekening op basis van CBS e en CPB 1997b). Dit wordt wel aangeduid als de 'productiviteitsparadox': ondanks de nieuwe technologieën neemt de productie per arbeidskracht steeds minder snel toe.

Mogelijke verklaringen hiervoor zijn onder meer de verschuiving van de werkgelegenheid van de kapitaalintensieve, hoogproductieve industrie naar de arbeidsintensieve en daardoor minder productieve dienstensector, onderschatting van de werkelijke productiviteitsstijging doordat kwaliteitsverbeteringen niet worden gemeten en groei van laagproductieve werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt (zie bv. Wolff 1996; CPB 1997a: 107-110; Pomp 1998). Hoewel de verschillende verklaringen de afgelopen jaren, vooral in de Verenigde Staten, empirisch zijn getoetst (o.a. Wolff 1996; Sichel 1997; CPB 1997a), heeft dit nog niet geleid tot een eensluidende conclusie over de oorzaak van de *productivity slowdown*.

Overigens dient te worden opgemerkt dat, ondanks de vertraging in de groei van de arbeidsproductiviteit, het *niveau* van de gemiddelde productie per arbeidsuur in Nederland nog altijd tot de hoogste van de wereld behoort. Alleen in de Verenigde Staten en in België lag het niveau in het midden van de jaren negentig nog iets hoger (Pomp 1998: 28).

Technologische ontwikkeling is niet alleen van invloed op de hoeveelheid werk, maar ook op de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid. Dit hangt opnieuw samen met de productiviteitsstijging. Doordat de productiviteitsstijging in de landbouw en nijverheid groter is dan in de dienstensector, zijn voor een gelijke productiegroei in de dienstensector verhoudingsgewijs meer arbeidskrachten nodig dan in de landbouw en nijverheid. Doordat bovendien de vraag naar diensten sterker stijgt dan de vraag naar goederen, concentreert de werkgelegenheid zich steeds meer in de dienstensector.²

Daarnaast kan de aard van het werk meer direct veranderen door de invoering van nieuwe technologieën. Zo is in de loop van de tijd veel handarbeid overgenomen door machines en wordt de laatste decennia veel hoofdarbeid overgenomen door computers. Wat daarvan precies het effect is op de kwaliteit van het werk van de personen die de machines of computers bedienen, is overigens niet zonder meer duidelijk. Onderzoek van Steijn en De Witte (1992 en 1996) duidt erop dat de gevolgen van technologische ontwikkeling voor verschillende soorten functies uiteenlopen: bij hoofdarbeiders en 'professionals' neemt doorgaans zowel de complexiteit van het werk als de autonomie van de werknemer toe, bij handarbeiders gaat een toenemende complexiteit echter samen met gelijkblijvende of zelfs afnemende autonomie.

Internationalisering De internationalisering - of globalisering zoals ze tegenwoordig meestal wordt genoemd - heeft tot gevolg dat nationale economieën onderling steeds sterker verweven raken. Vooralsnog is dit overigens een verschijnsel dat zich voornamelijk binnen bepaalde regio's (zoals Europa) voordoet (Ruigrok en Van Tulder 1995). Binnen de EU leidt dit tot scherpere concurrentie, maar ook tot vergroting van afzetgebieden. De algemene verwachting is dat van de Europese integratie per saldo een positief effect op de economische groei - en daarmee op de werkgelegenheid - zal uitgaan, maar het valt niet goed te schatten hoe groot dit effect is. Wel maken sommige economen zich er zorgen over dat het verdwijnen van het wisselkoersinstrument binnen de Economische en Monetaire Unie (EMU) het voor afzonderlijke landen moeilijker maakt om zogenaamde asymmetrische schokken (die het ene land wel en het andere land niet treffen) op te vangen. Als gevolg daarvan zou de werkgelegenheid (nog) conjunctuurgevoeliger kunnen worden.

Een ander gevolg van de Europese integratie is, dat de meeste formele belemmeringen voor arbeidsmigratie binnen de EU zijn vervallen. Vooralsnog lijkt dit er evenwel niet toe te leiden dat er een werkelijk geïntegreerde Europese arbeidsmarkt ontstaat. Vooral culturele barrières (met name taalverschillen) vormen een belangrijke sta-in-de-weg voor een omvangrijke arbeidsmigratie binnen Europa. Opvallend is dan ook dat de belangrijkste migratiestromen tot nog toe juist van buiten Europa komen.

Vaak wordt gesteld dat de internationalisering ook grote invloed heeft op de werkgelegenheidsstructuur in de rijke geïndustrialiseerde landen. Eenvoudige, traditionele industriearbeid zou naar de zogeheten lagelonenlanden worden verplaatst, zodat de werkgelegenheid zich hier concentreert in hooggekwalificeerde productiewerk en in de diensten. Over de vraag of de concurrentie uit de lagelonenlanden daadwerkelijk zo belangrijk is, lopen de meningen van economen echter sterk uiteen (zie bv. Freeman 1995; Richardson 1995; Wood 1995; Johnson 1997; OECD a 1997: hoofdstuk 4).

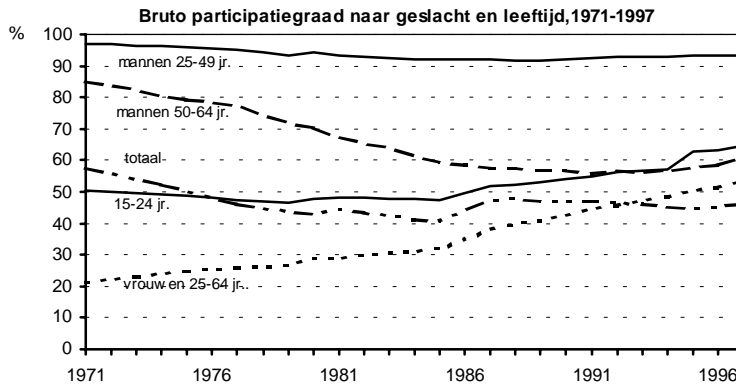
11.2.2 Ontwikkelingen in het aanbod van arbeid (beroepsbevolking) In deze paragraaf worden eerst de macro-ontwikkeling van het aanbod van arbeid en vervolgens veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking beschreven.

De omvang van de beroepsbevolking De omvang van het arbeidsaanbod ofwel de beroepsbevolking is per definitie gelijk aan het product van de omvang van de potentiële beroepsbevolking en de participatiegraad. Aan de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking is in paragraaf 11.2.1 aandacht besteed, zodat hier de aandacht kan worden geconcentreerd op de participatiegraad. Het gaat daarbij om de brutoparticipatiegraad, dat wil zeggen het aandeel van de beroepsbevolking in een bepaalde categorie. De beroepsbevolking omvat (volgens de officiële definitie van het CBS) alle personen van 15-64 jaar die ten minste 12 uur per week betaald werk verrichten of op zoek zijn naar werk voor ten minste 12 uur. (De nettoparticipatiegraad heeft betrekking op de feitelijk *werkzame* beroepsbevolking.)

Figuur 11.1 laat de ontwikkeling van de brutoparticipatiegraad van vier bevolkingsgroepen in de periode 1971-1997 zien.

Ten gevolge van de stijgende onderwijsdeelname is de arbeidsdeelname van jongeren van 15-24 jaar de afgelopen decennia sterk gedaald, van 57% in 1971 naar 46% in 1997. Deze afname deed zich vooral voor bij de leeftijdscategorie 15-19 jaar, waarvan de arbeidsdeelname halveerde (van 44% tot 23%). In de leeftijdscategorie 20-24 jaar ging een daling van de arbeidsparticipatie van mannen (van 85% naar 69%) gelijk op met een stijging onder vrouwen (van 56% naar 65%) (CBS b en e).

Figuur 11.1 Brutoparticipatiegraad, naar geslacht en leeftijd, 1971-1997



Bron: CBS (b en e) SCP-bewerking

Het onregelmatige verloop van de arbeidsparticipatie van jongeren houdt onder andere verband met de economische conjunctuur: als de werkloosheid onder jongeren hoog is, zoals in de eerste helft van de jaren tachtig, bestaat de neiging om wat langer op school te blijven, om daarmee enerzijds een gunstiger moment af te wachten om de arbeidsmarkt te betreden en anderzijds de eigen kwalificaties te verhogen. Als de jeugdwerkloosheid begint te dalen, zoals in de tweede helft van de jaren tachtig, treden jongeren weer eerder tot de arbeidsmarkt toe, omdat hun perspectieven op werk gunstig zijn. De arbeidsparticipatie stijgt dan weer. Belangrijker nog is echter dat jongeren steeds vaker een opleiding en werk combineren. De groei doet zich dan ook vooral voor bij kleine baantjes: het aandeel jongeren onder de 25 jaar dat 1-12 uur per week betaalde arbeid verricht, nam toe van 9% in 1987 tot 19% in 1996 (CBS b).

De hoogte van de arbeidsparticipatie van mannen van 25-49 jaar vertoont weinig dynamiek: tussen 1971 en de tweede helft van de jaren tachtig daalde de participatiegraad enigszins (van 96% naar 92%), om daarna weer heel licht te stijgen naar 93% in 1997 (CBS b en e).

Oudere mannen, vanaf 50 jaar, daarentegen hebben in de afgelopen decennia massaal de arbeidsmarkt verlaten. Terwijl in 1971 nog 85% van de mannen van 50-64 jaar op de arbeidsmarkt participeerde, was dit in 1996 nog maar 61% (CBS b en e).

De afnemende arbeidsdeelname van oudere mannen hangt direct samen met de groei van het aantal ouderen dat een sociale uitkering ontvangt: in de meeste gevallen een WAO-, WW- of VUT-uitkering. Hoewel de uittrede uit het arbeidsproces zonder deze relatief genereuze uitkeringen ongetwijfeld minder omvangrijk zou zijn geweest, mag men toch niet concluderen dat de regelingen de

daling van de arbeidsparticipatie onder ouderen hebben veroorzaakt. Immers, de afnemende arbeidsparticipatie van ouderen is een internationaal verschijnsel, waarvan alleen het tempo tussen landen verschilt (De Kemp 1992: 114). Sinds 1994 vertoont de participatiegraad van oudere mannen een licht herstel, mogelijk als gevolg van het feit dat uitredingsregelingen als de WAO en de VUT minder aantrekkelijk zijn geworden.

Even markant als de afname van de arbeidsdeelname van oudere mannen was de toename van de arbeidsdeelname van vrouwen. In 1971 nam slechts één op de vijf (21%) vrouwen tussen de 25 en 64 jaar deel aan de arbeidsmarkt, in 1997 was dit al meer dan de helft (53%). Deze sterke stijging deed zich vooral bij gehuwde vrouwen voor: van 21% in 1973 naar 44% in 1996; onder ongehuwde vrouwen nam de arbeidsparticipatie nauwelijks toe: van 53% in 1973 naar 58% in 1996 (CBS a en b).

In tegenstelling tot de ontwikkeling bij de mannen, nam ook de arbeidsparticipatie van oudere vrouwen (vanaf 50 jaar) in dezelfde periode toe: van 17% tot 27% (CBS a en b).

Tabel 11.1 laat zien in welke mate de genoemde ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de groei van het arbeidsaanbod tussen 1971 en 1997. Vier vijfde van de groei van de beroepsbevolking blijkt voor rekening te komen van de vrouwelijke bevolking van 25-64 jaar. Daarvan is ruim twee derde het resultaat van de stijging van de participatiegraad en bijna een derde van de bevolkingsgroei. Hoewel de participatiegraad van mannen tussen de 25 en 49 jaar iets is gedaald, levert de bevolkingsgroei van deze categorie in combinatie met de hoge participatiegraad toch een aanzienlijke bijdrage aan de groei van de beroepsbevolking. De sterke daling van de participatiegraad van oudere mannen wordt juist gecompenseerd door de groei van de categorie 50-plussers als gevolg van de veroudering van de bevolking. Ten slotte werken bij jongeren de effecten van de ontgroening van de bevolking en van de dalende arbeidsparticipatie in dezelfde (negatieve) richting door.

Tabel 11.1

Decompositie^a van de groei van de beroepsbevolking, 1971-1997 (x 1.000 personen)

	effect van de verandering van		
	bevolkingsomvang	participatiegraad	totaal (beroepsbevolking)
jongeren 15-24 jaar	-240	-248	-489
mannen 25-49 jaar	1.018	-92	926
mannen 50-64 jaar	265	-261	4
vrouwen 25-64 jaar	496	1.154	1.650
totaal	1.399	690	2.089

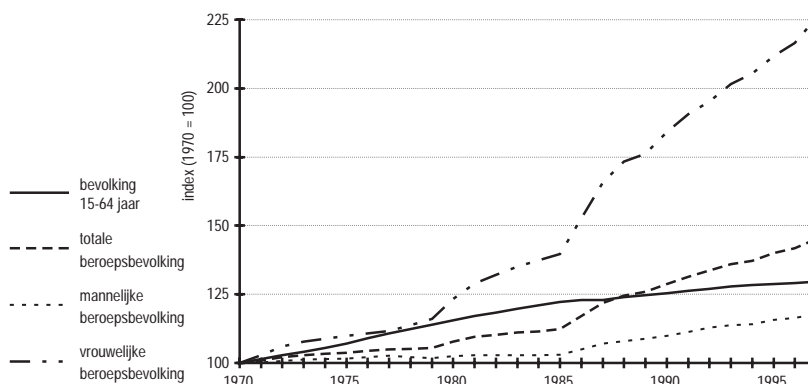
^a De decompositie is gebaseerd op de wiskundige regel dat als $A = B \times C$, dan is $\Delta A = C^* \times \Delta B + B^* \times \Delta C$, waarin B^* en C^* de gemiddelde waarden van A en B over de beschouwde periode zijn en met een Δ de verandering wordt aangeduid. Hierin stelt A de beroepsbevolking van een bepaalde categorie voor, B de bevolkingsomvang en C de participatiegraad.

Bron: CBS (b en e) SCP-bewerking

Figuur 11.2 geeft een weergave van het gecombineerde effect op de omvang van de beroepsbevolking van veranderingen in de bevolkingsomvang en in de

participatiegraad. In de jaren zeventig blijft de groei van de beroepsbevolking achter bij de bevolkingsgroei, in de eerste helft van de jaren tachtig stijgen beide in ongeveer hetzelfde tempo en vanaf 1985 groeit de beroepsbevolking aanzienlijk sneller. Dit is vooral het gevolg van de snelle groei van de vrouwelijke beroepsbevolking, door de sterke toename van de arbeidsdeelname van vrouwen. Na 1985 groeit echter ook de mannelijke beroepsbevolking sneller dan men louter op grond van de demografische ontwikkeling zou verwachten, hetgeen blijkt uit het feit dat de curve voor de mannelijke beroepsbevolking steiler verloopt dan die van de bevolking van 15-64 jaar. Dit is een gevolg van het feit dat de arbeidsparticipatie van mannen onder de 50 jaar in de tweede helft van de jaren tachtig iets begint te stijgen. Sinds het begin van de jaren negentig geldt dit ook voor de mannen van 50-64 jaar.

Figuur 11.2 Ontwikkeling (beroeps)bevolking, 1970-1997



Bron: CBS (b en aanvullend verstrekte cijfers) SCP-bewerking

De samenstelling van de beroepsbevolking naar leeftijd, geslacht, etniciteit en opleidingsniveau

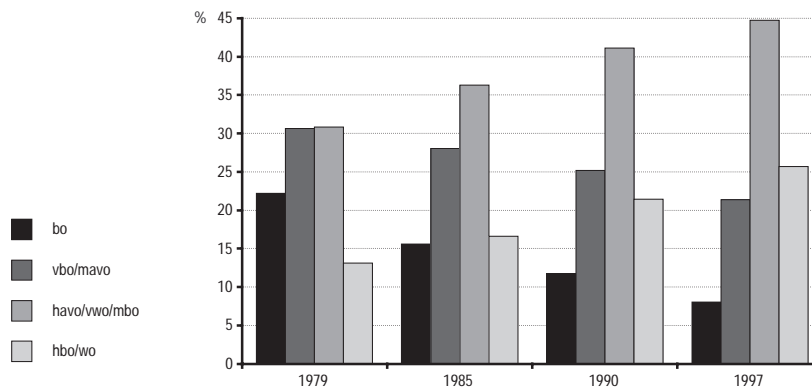
De hiervoor geschetste ontwikkelingen in de leeftijdsopbouw van de potentiële beroepsbevolking en de participatiegraad van verschillende bevolkingsgroepen hebben geleid tot een ingrijpende verandering in de samenstelling van de beroepsbevolking naar leeftijd en geslacht. Door de dalende arbeidsparticipatie van jongeren en ouderen en de ontgroening van de bevolking is het aandeel van de jongste en oudste leeftijdscategorieën aanzienlijk gekrompen: het aandeel van jongeren (15-24 jaar) daalde van 28% in 1971 naar 13% in 1997 en het aandeel van ouderen (50-64 jaar) van 19% naar 16%. De vergrijzing van de bevolking is, door de daling van de arbeidsparticipatie van ouderen, dus nog niet tot uitdrukking gekomen in veroudering van de beroepsbevolking. Pas de laatste paar jaar (sinds 1993) begint het aandeel van de 50-plussers in de beroepsbevolking langzaam te groeien (van 13% naar 16%). Het aandeel van de middenleeftijdsgroepen (25-49 jaar) dijde daarentegen sterk uit: van 51% in 1971 tot 71% in 1997. Deze toename bestond geheel uit

vrouwen. Terwijl in 1971 slechts één op de vier deelnemers aan de arbeidsmarkt (26%) een vrouw was, waren dit er in 1997 twee op de vijf (39%) (CBS b en e). De groei in de arbeidsdeelname van gehuwde vrouwen brengt ook met zich mee dat het aandeel (alleenverdienende) kostwinners in de (werkzame) beroepsbevolking afneemt en het aandeel tweeverdieners groeit. In 1975 hadden van slechts 15% van de (volledige) gezinnen met een inkomen uit arbeid beide partners betaald werk, in 1995 was dit al 43%. Als gevolg daarvan nam het aandeel van de tweeverdieners in de werkzame beroepsbevolking toe van 18% in 1975 tot 35% in 1995 (CBS a en b).

Twee andere opvallende veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking zijn de groei van het aandeel allochtonen en van het aandeel hoog opgeleiden. Beide veranderingen zijn in belangrijke mate een weerspiegeling van de ontwikkelingen in de totale bevolking. Doordat de participatiegraad van allochtonen sinds het begin van de jaren tachtig is achtergebleven bij die van autochtonen, is het aandeel van allochtonen in de beroepsbevolking minder snel gegroeid dan hun aandeel in de totale bevolking van 15-64 jaar. Daardoor maken allochtonen nog slechts 9,3% van de beroepsbevolking uit (tien jaar geleden was dit 7,8%) en de vier grote minderheidsgroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen) tezamen zelfs nog geen 4% (in 1987 3%) (CBS b). Terwijl ouderen die de arbeidsmarkt verlaten (via pensioering, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid) overwegend laag opgeleid zijn, zijn de intreders (vooral schoolverlaters) voor het merendeel middelbaar of hoog opgeleid. Als gevolg daarvan stijgt het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking gestaag: in 1979 bestond de beroepsbevolking nog voor meer dan de helft (53%) uit laag opgeleiden (ten hoogste mavo- of vbo-gediplomeerden), in 1997 voor minder dan een derde (29%). Tegelijkertijd nam het aandeel hoog opgeleiden toe van een tiende tot een kwart (figuur 11.3). Het is echter niet uitgesloten dat het aandeel hoog opgeleiden in de cijfers van het CBS enigszins wordt overschat (zie de bijlage).

Figuur 11.3

Aandeel van opleidingsniveaus in de beroepsbevolking, 1979-1997

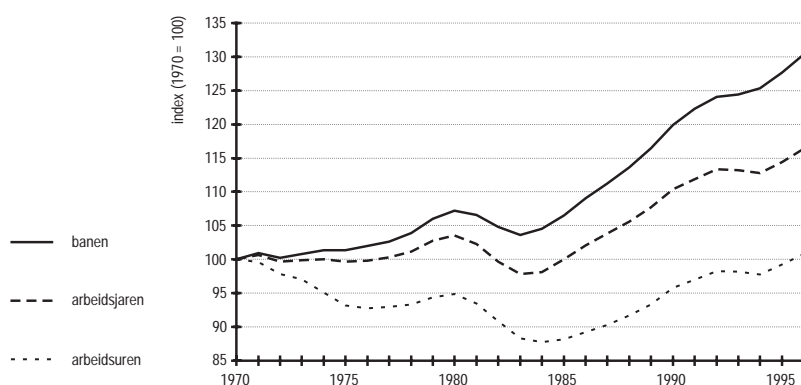


Bron: CBS (a en b) SCP-bewerking

11.2.3 *Ontwikkelingen in de vraag naar arbeid (werkgelegenheid)* Analooq aan de vorige paragraaf worden eerst de totale ontwikkeling van de vraag naar arbeid op macroniveau besproken en vervolgens veranderingen in de samenstelling van de werkgelegenheid.

De omvang van de werkgelegenheid in uren, arbeidsjaren en personen Bij een beschrijving van de ontwikkeling van de werkgelegenheid maakt het een groot verschil of deze wordt uitgedrukt in personen, in voltijdarbeidsjaren of in arbeidsuren (zie figuur 11.4). Terwijl de werkgelegenheid in personen tussen 1970 en 1996 met 30% groeide, nam het arbeidsvolume in volledige arbeidsjaren met slechts 16% toe, terwijl het totaal aantal gewerkte arbeidsuren nagenoeg gelijk bleef (een toename met 1%) (CBS e; Boves et al. 1997).

Figuur 11.4 Werkgelegenheid in banen, arbeidsjaren en arbeidsuren, 1970-1996



Bron: CBS (e) SCP-bewerking

De groei van de werkgelegenheid in arbeidsuren is per definitie gelijk aan het verschil tussen de productiegroei en de stijging van de arbeidsproductiviteit per uur.³ Eerder werd geconstateerd dat beide in de afgelopen 25 jaar een groei-vertraging hebben ondergaan: in de jaren zeventig groeide de economie met gemiddeld iets meer dan 3% per jaar, in de jaren tachtig en negentig was dit iets minder dan 2%. De gemiddelde jaarlijkse productiviteitsstijging per arbeidsuur bedroeg in de jaren zeventig 3,4%, in de jaren tachtig 1,8% en in de jaren negentig nog slechts 1,1%. Doordat tussen 1970 en het midden van de jaren tachtig de productiviteitsstijging de economische groei overtrof, nam in die periode de werkgelegenheid per saldo af. De laatste tien jaar is de werkgelegenheid weer toegenomen, maar over de gehele periode sinds 1970 is het totale arbeidsvolume in uren nauwelijks gegroeid.

Het aantal arbeidsuren blijkt sterk conjunctuurgevoelig te zijn: tijdens de drie economische recessies sinds 1970 (het midden van de jaren zeventig, het begin van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig) kromp het aantal uren, tijdens de daaropvolgende oplevingen groeide het aantal weer.

Doordat in de periode 1970-1996 het gemiddelde aantal arbeidsuren per werknemer gestaag is teruggelopen, kon de werkgelegenheid in personen, ondanks de stagnatie in het arbeidsvolume in uren, wel structureel groeien. Dit was het resultaat van twee ontwikkelingen.

Allereerst is het aantal uren in een volledig arbeidsjaar kleiner geworden door verschillende vormen van collectieve arbeidstijdverkortings, zoals de verkorting van de gemiddelde werkweek van 40 uur tot 38 uur in de eerste helft van de jaren tachtig en een verdere verkorting tot 36 uur in ongeveer de helft van de CAO's in de laatste jaren. Ook het aantal vakantiedagen is uitgebreid. Mede hierdoor groeide de werkgelegenheid in arbeidsjaren vanaf het midden van de jaren tachtig gestaag.

In de tweede plaats deed zich vanaf het begin van de jaren tachtig een sterke groei van het aantal deeltijdbanen voor. Dit betekent dat per 100 volledige arbeidsjaren gemiddeld steeds meer personen werkzaam zijn: in 1971 werden 100 arbeidsjaren gemiddeld door 115 personen bezet, in 1996 waren dit er 129 (eigen berekening op basis van CBS e).

Het resultaat van deze beide ontwikkelingen was dat een vrijwel constante hoeveelheid werk in 1996 over bijna anderhalf miljoen personen méér was verdeeld dan in 1970. Anders dan het arbeidsvolume in uren, groeide het aantal werkzame personen in de afgelopen kwart eeuw in de meeste jaren: alleen in 1972 en in de jaren 1981-1983 nam het aantal werkenden af. Sinds 1984 vertoont het aantal werkzame personen een opvallend snelle groei, met gemiddeld iets meer dan 100.000 (ca. 2%) per jaar.

In tabel 11.2 is de groei van het aantal banen met anderhalf miljoen in de periode 1970-1996 'ontleed' in de samenstellende componenten: de economische groei, de stijging van de arbeidsproductiviteit per uur, de verkorting van de jaarlijkse arbeidsduur van een voltijd baan en de toename van het aandeel deeltijdbanen (die tot uitdrukking komt in een groei van het aantal banen per arbeidsjaar). Het gaat hier overigens om een zuiver analytische decompositie van de werkgelegenheidsgroei, die geen inzicht geeft in de causale verbanden. Uit tabel 11.2 blijkt dan dat het positieve effect van de economische groei volledig wordt gecompenseerd door de stijging van de arbeidsproductiviteit. De collectieve arbeidsduurverkortings heeft op grond van deze analyse een iets grotere bijdrage geleverd aan de werkgelegenheidsgroei dan de groei van het aandeel deeltijdbanen. Dit geldt echter alleen als de vrijkomende uren volledig zijn herbezet en de arbeidsduurverkortings niet gepaard is gegaan met een kostenstijging die negatief heeft uitgewerkt op de economische groei. In de praktijk was niet (geheel) aan deze voorwaarden voldaan. Als in de periode 1970-1996 de voltijd arbeidsduur niet was verkort, zou de stijging van de arbeidsproductiviteit (per arbeidsuur) waarschijnlijk geringer en de economische groei mogelijk groter zijn geweest. Het werkelijke effect van de arbeidsduurverkortings op de groei van het aantal banen is dan ook moeilijker vast te stellen. Het Centraal Planbureau schat dat de collectieve arbeidsduurverkortings met 4% à 5% in de periode 1983-1986 in de marktsector niet meer dan 1% banen heeft opgeleverd, waardoor 30.000 à 40.000 personen extra aan werk zijn geholpen (CPB 1991: 10). Zou dezelfde verhouding voor alle gerealiseerde collectieve arbeidsduurverkortings in de periode 1970-1995 gelden, dan zou deze niet meer dan circa 200.000 banen aan de totale werkgelegenheidsgroei hebben bijgedragen. Het werkgelegenheidseffect is echter sterk afhankelijk van de gevolgen die de arbeidsduurverkortings heeft voor de loonontwikkeling, de productiecapaciteit en de arbeidsproductiviteit. Volgens andere analyses van het CPB kan arbeidsduurverkortings onder gunstige omstandigheden een ongeveer tweemaal zo groot effect opleveren (Manders 1994; CPB 1996: 255).

Tabel 11.2 Decompositie^a van de groei van het aantal banen, 1970-1995 (x 1.000 banen)

effect van de verandering van de desbetreffende factor	
economische groei (BBP)	3.493
arbeidsproductiviteit (BBP per arbeidsuur)	-3.539
arbeidsduurverkorting (uren per arbeidsjaar)	880
deeltijdwerk (banen per arbeidsjaar)	679
totaal aantal banen	1.513

^a Voor een toelichting zie tabel 11.1.

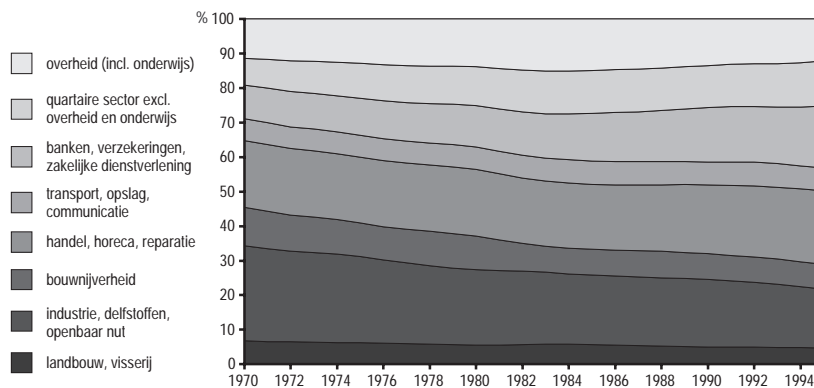
Bron: CBS (e) SCP-bewerking

De totale hoeveelheid werk in uren mag in de afgelopen 25 jaar dan opvallend weinig zijn veranderd, daarachter gaat een grote dynamiek schuil. Dit blijkt indien de veranderingen in de samenstelling van de werkgelegenheid in beeld worden gebracht. Achtereenvolgens wordt hier kort ingegaan op de verdeling van de werkgelegenheid over bedrijfstakken, beroepsgroepen, functieniveaus, arbeidsomstandigheden, loonklassen, arbeidsduurklassen en contractvormen.

De economische structuur Als niet alleen het laatste kwart maar deze gehele eeuw in ogenschouw wordt genomen, is één van de opvallendste ontwikkelingen op de arbeidsmarkt de verschuiving van het zwaartepunt van de werkgelegenheidsstructuur van de landbouw en de industrie naar de dienstensector. Sinds het begin van de jaren zeventig heeft deze ontwikkeling gestaag doorgezet (figuur 11.5). Het aandeel van de landbouw en visserij, dat in 1970 al niet meer dan 6,7% bedroeg, is nog verder teruggelopen tot 4,6% in 1995. Het aandeel van de industrie (inclusief delfstoffenwinning en openbare nutsbedrijven) kromp van 28% tot 17% en het aandeel van de bouwnijverheid van 11% tot 7%. Tegelijkertijd nam de dienstensector sterk toe: van 55% in 1970 tot 71% in 1995. Deze groei was geconcentreerd in de sector bank- en verzekeringswezen en zakelijke diensten (van 10% naar 18%) en in de quartaire sector (van 8% naar 13%), en daarbinnen voornamelijk in de gezondheidszorg (+3%) en de sociale en culturele dienstverlening (+2,5%). Het aandeel in de totale werkgelegenheid van de meer traditionele diensten handel, horeca, reparatie en transport, opslag en communicatie en van de overheid en het onderwijs nam slechts in lichte mate toe. Overigens deed de groei van de quartaire sector zich vooral in de eerste helft van de hier beschouwde periode voor (de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig) en de groei van het bank- en verzekeringswezen en de zakelijke dienstverlening vooral in de tweede helft (vanaf 1984) (GEKS; CBS e).

Er wordt wel gesuggereerd dat de verschuiving van de nijverheid naar de dienstensector minder sterk is dan uit de cijfers blijkt, doordat steeds meer productiebedrijven hun dienstenactiviteiten uitbesteden. Als bijvoorbeeld een industrieel bedrijf zijn catering, bewaking en salarisadministratie uitbesteedt, dan komt dit in de statistieken tot uitdrukking in een verschuiving van de werkgelegenheid van de industrie naar de zakelijke dienstverlening, hoewel er feitelijk niets verandert in de werkgelegenheidsstructuur. Tegen deze redenering kan echter wordt ingebracht dat ook binnen de industrie zoals die in de statistieken wordt geregistreerd, een steeds kleiner deel van de activiteiten uit fysieke productie bestaat en een steeds groter deel uit 'diensten' (zoals marketing, personeelsbeleid, management e.d.). Dit blijkt onder meer uit het toenemende aandeel van niet-industriële beroepen in de industrie (zie hierna).

Figuur 11.5 Verdeling werkgelegenheid over sectoren, 1970-1995



Bron: CBS (e); SCP (GEKS) SCP-bewerking

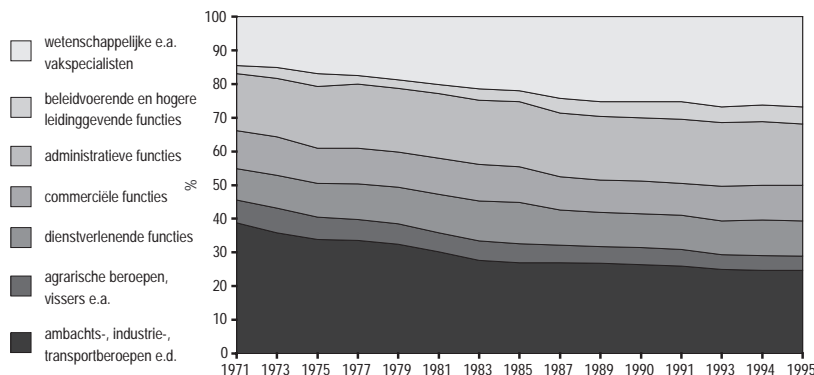
De beroepenstructuur Het spreekt voor zich dat de verschuiving in de werkgelegenheidsstructuur van de landbouw en nijverheid naar de dienstensector ingrijpende gevolgen had voor de aard van het werk. Dit komt onder meer tot uitdrukking in veranderingen in de beroepenstructuur. Deze is in sommige opzichten zelfs nog sterker veranderd dan de sectorstructuur (figuur 11.6). Het aandeel van de werkzame beroepsbevolking met een agrarisch beroep nam tussen 1971 en 1995 af van 6% tot 4% en het aandeel van de ambachts-, industrie- en transportberoepen van 36% tot 24%. De aandelen van dienstverlenende, commerciële en administratieve functies veranderden betrekkelijk weinig: hun gezamenlijke aandeel nam toe van 34% tot bijna 38%. Spectaculair was daarentegen de groei van de beleidvoerende en hogere leidinggevende functies (van 2% naar 5%) en van de wetenschappelijke en andere vakspecialisten en kunstenaars (van 13% naar 26%). Bij deze laatste categorie gaat het onder meer om leerkrachten, artsen en verpleegkundigen, informatici, architecten, ingenieurs en dergelijke (CBS c; EBB'95).

De groei van beide laatste beroepsgroepen lijkt niet direct verband te houden met de verschuiving in de sectorale structuur van de werkgelegenheid. Het gaat immers om functies die in iedere bedrijfstak voorkomen. Het betreft hier veeleer veranderingen in de aard van het werk die zich in de gehele economie hebben voorgedaan. Het aandeel van de beleidvoerende en hogere leidinggevende functies en de wetenschappelijke functies ligt in bijna alle bedrijfstakken (m.u.v. de landbouw en horeca) inmiddels boven de 10%. Omgekeerd is het aandeel van de ambachts-, industrie- en transportberoepen in de industrie gedaald naar 55% (in 1973 was dit nog 66%) (CBS a; EBB'95). Dit betekent dat de aard van het werk dat men verricht voor een steeds kleiner deel van de beroepsbevolking nog direct gekoppeld is aan de bedrijfstak waarin men werkzaam is. Bijna de

helft van de werkenden (in de beleidvoerende, de wetenschappelijke en de administratieve functies) doet werk dat niet aan een bepaald soort bedrijfsactiviteit is gebonden.

Figuur 11.6

Werkzame beroepsbevolking, naar beroepsgroep, 1971-1995



Bron: CBS (a, b en c) SCP-bewerking

De functieniveauctuur

De beschreven verschuiving in de beroepenstructuur duidt op een stijging van het gemiddelde beroeps- of functieniveau. De twee sterkste groeiers, beleidvoerende en hogere leidinggevende functies enerzijds en wetenschappelijke en andere vakspecialisten anderzijds, zijn immers bij uitstek hogere functies, terwijl de krimpende agrarische en ambachts-, industrie- en transportberoepen overwegend uit lagere functies bestaan. Dit wordt bevestigd indien op basis van de beroepsindeling de functieniveauctuur van de werkgelegenheid wordt geconstrueerd. Onderling goed vergelijkbare cijfers zijn alleen voor de periode vanaf 1985 beschikbaar, maar deze laten zien dat het aandeel van de twee hoogste beroepsniveaus (hogere en wetenschappelijke beroepen) is toegenomen van 20% tot 27%, terwijl het aandeel van de twee laagste beroepsniveaus (elementaire en lagere beroepen) is afgenomen van 41% tot 33%. Dit was overigens geheel het gevolg van de afname van lagere beroepen. Het aandeel beroepen op het laagste niveau (elementaire beroepen) schommelt de laatste tien jaar rond de 6% à 7%. Ook het aandeel van het middelste beroepensegment (middelbare beroepen) is ongeveer gelijk gebleven (37% à 40%) (CBS b). Op basis van een andere functieniveau-indeling (Huijgen 1989; De Beer 1996: 33-35) kan ook de ontwikkeling op langere termijn in beeld worden gebracht. Hieruit blijkt dat de laagste functieniveaus in de jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig een aanzienlijke groei doormaakten en pas aan het eind van de jaren zeventig of het begin van de jaren tachtig zijn gaan afnemen.

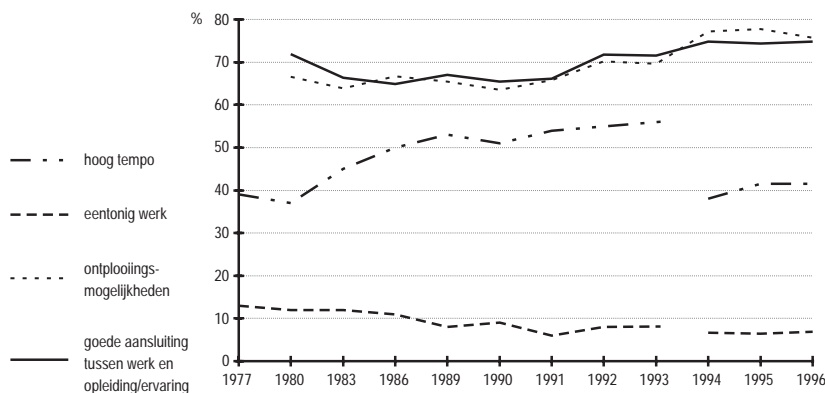
Het verschijnsel dat hogere functieniveaus groeien en lagere functieniveaus afnemen wordt met 'regradatie' aangeduid. Als zowel de hogere als lagere functieniveaus groeien terwijl de middelste niveaus afnemen, is er sprake van 'polarisatie'. De feitelijke ontwikkeling in de functieniveaustructuur in de afgelopen 25 jaar benadert het dichtst het verschijnsel regradatie, maar doordat het absolute aantal banen op het laagste niveau is gegroeid, terwijl het aantal op het op één na laagste niveau is afgenomen, zou men ook van een lichte vorm van polarisatie kunnen spreken. In ieder geval is duidelijk dat de functieniveaustructuur niet over de gehele linie naar boven is geschoven, maar dat er aan de onderkant een (qua omvang) opvallend stabiele categorie eenvoudige banen blijkt te bestaan.

Arbeidsinhoud en arbeidsomstandigheden

Behalve op basis van objectieve kenmerken als beroep en functieniveau kunnen de veranderingen in de aard van het werk ook worden vastgesteld op grond van het oordeel van de werkenden zelf. In het Doorlopend leefsituatieonderzoek van het CBS wordt sinds 1974 aan een representatieve steekproef uit de (werkende) bevolking een aantal vragen over het werk gesteld. De meeste aspecten van het werk werden overigens in 1974 en 1977 nog niet of op een andere wijze bevraagd dan vanaf 1980 het geval was. Bovendien is bij een aantal aspecten de vraagstelling in 1994 opnieuw gewijzigd, waardoor de uitkomsten niet meer met eerdere jaren vergelijkbaar zijn. Dit betekent dat voor het merendeel van de aspecten van het werk alleen de ontwikkeling in de periode 1977-1993 of 1980-1993 kan worden geschetst.

Figuur 11.7

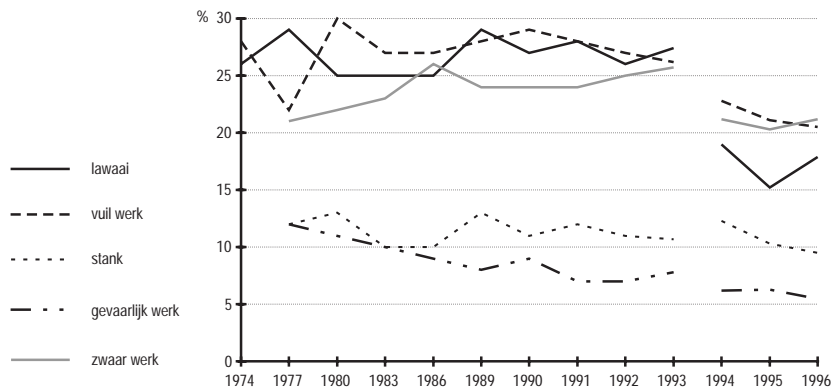
Arbeidsinhoud, 1977-1996



Bron: CBS (LSO/DLO) SCP-bewerking

Figuur 11.8

Arbeidsomstandigheden, 1974-1996



Bron: CBS (LSO/DLO) SCP-bewerking

In figuur 11.7 is de ontwikkeling van een aantal aspecten van de arbeidsinhoud weergegeven en in figuur 11.8 een aantal aspecten van de arbeidsomstandigheden. Het valt op dat de meeste kwalitatieve aspecten van het werk over de beschouwde periode geen duidelijk dalende of stijgende trend vertonen. Globaal genomen is het percentage werkenden dat in het werk ontplooiingsmogelijkheden heeft, waarvan het werk goed aansluit bij de opleiding of ervaring, dat in het werk te maken heeft met lawaai of stank en dat zwaar of vuil werk doet, sinds 1980 gelijk gebleven. Drie reeksen vertonen echter wel een duidelijke trend: het aandeel van eentonig werk en van gevaarlijk werk is met ongeveer een derde afgenomen, terwijl het aandeel personen dat in een hoog tempo moet werken fors is gegroeid. Dit laatste is in overeenstemming met andere onderzoeken, waaruit blijkt dat de werkdruk in Nederland hoog is en sterk is toegenomen (Wieling en Reemers 1998: 21-42).

De geleidelijke stijging van het functieniveau van de werkgelegenheid lijkt dus niet zonder meer gepaard te gaan met een verbetering van de kwaliteit van het werk, althans zoals die door de werkenden zelf wordt ervaren. Alleen de afname van eentonig en gevaarlijk werk hangt waarschijnlijk samen met de regradatie van de functiestructuur. Daarnaast zou ook de stijging van het werktempo hiermee verband kunnen houden, aangezien een hoog werktempo het meest voorkomt in de hogere functies. Niettemin manifesteert de stijgende werkdruk zich op alle functieniveaus.⁴ Wat hiervan de oorzaak is, is niet zo eenvoudig vast te stellen. Vaak wordt een relatie gelegd met de flexibilisering van arbeidsrelaties onder invloed van technologische ontwikkelingen en internationale concurrentiedruk. Ook de vele reorganisaties in het bedrijfsleven zouden een rol kunnen spelen.

Het feit dat het werktempo vooral in de periode 1980-1989 toenam, doet vermoeden dat er ook een verband zou kunnen bestaan met de verkorting van de

arbeidsduur die in deze periode plaatsvond (zie hierna). In die gevallen waarin de kortere werktijd niet gepaard ging met herbezetting van de vrijkomende uren, is het aannemelijk dat daardoor de werkdruk toenam.

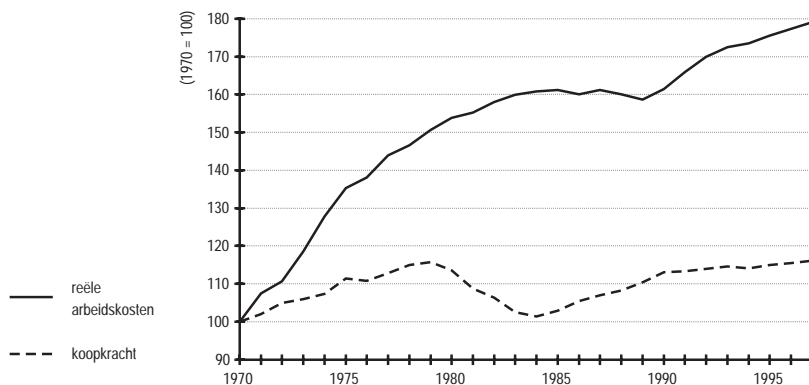
Arbeidsvoorwaarden: het loon In de jaren zeventig zetten de sterke jaarlijkse loonstijgingen uit de jaren zestig zich onverminderd voort. De nominale regelingslonen, zoals overeengekomen in de CAO's in het particuliere bedrijfsleven, stegen met gemiddeld 10% per jaar en de loonvoet per werknemer met gemiddeld 11% per jaar. In de loonvoet zijn naast de stijging van de CAO-lonen ook incidentele loonstijgingen ten gevolge van periodieken, promoties en dergelijke en de sociale lasten voor de werkgever verwerkt.

Aan het begin van de jaren tachtig, in het bijzonder na het Akkoord van Wassenaar in 1982 (zie § 11.4.1), werd de jaarlijkse loonstijging echter veel kleiner: over de periode 1982-1995 stegen de regelingslonen nog slechts met 1,9% per jaar en de loonvoet per werknemer met 2,3%.

De koopkracht van de modale werknemer wordt, behalve door de nominale (in guldens uitgedrukte) loonstijging, ook bepaald door de prijsstijging en door veranderingen in belastingen en premies. Voor de koopkrachtontwikkeling blijkt niet het jaar 1982, maar 1979 het keerpunt te zijn (figuur 11.9). De sterke prijsstijgingen als gevolg van de tweede oliecrisis in 1979 overtroffen de loonstijgingen, waardoor het reële loon begon te dalen. Terwijl de koopkracht tussen 1970 en 1979 nog met 16% was gestegen, daalde ze tussen 1979 en 1984 met 12%, om de laatste twaalf jaar weer met 14% omhoog te gaan. Als gevolg daarvan was de koopkracht van de modale werknemers in 1996 weer terug op het niveau van 1979 (CPB 1997b).

Figuur 11.9

Reële arbeidskosten en koopkracht modale werknemer, 1970-1997

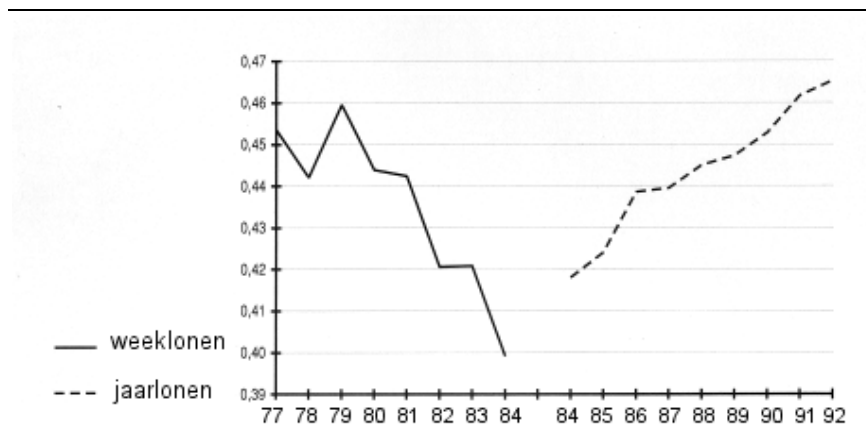


Bron: CPB (1997b) SCP-bewerking

Men dient te bedenken dat het bij de vorengenoemde cijfers *niet* gaat om de feitelijke loonontwikkeling die individuele personen doormaken. Het betreft slechts de stijging van de gemiddelde reële loonvoet van alle werkenden tezamen. Dit gemiddelde wordt mede beïnvloed door veranderingen in de samenstelling van de populatie werkenden. Zo heeft intrede in het arbeidsproces van jongeren die een relatief laag loon ontvangen en uittrede van ouderen met een hoog loon een matigend effect op de stijging van het *gemiddelde* loon.

In veel landen deed zich aan het eind van de jaren zeventig of het begin van de jaren tachtig ook een omslag voor in de beloningsverhoudingen. Na jaren van nivellering begonnen de beloningsverschillen toe te nemen. Nederland vormt hierop geen uitzondering: tussen 1970 en 1983 daalde de ongelijkheid van de loonverdeling (gemeten met behulp van de Theil-coëfficiënt van het besteedbare inkomen van werknemers en werklozen) met 27% (van 0,155 naar 0,113), maar daarna nam ze weer met 41% toe (tot 0,170 in 1994) (CBS d 1996/12: 55). De ontwikkeling van de totale loonverdeling geeft echter om verschillende redenen niet zo'n goed beeld van de werkelijke beloningsverhoudingen. Zo wordt het beeld mede bepaald door veranderingen in het aandeel werklozen en - nog belangrijker - door de groei van het aandeel van deeltijdwerk. Aangezien deeltijders vaak een (zeer) laag inkomen hebben, komt een toename van het aandeel deeltijders al snel tot uitdrukking in toenemende inkomensongelijkheid.

Figuur 11.10 Interkwartielafstand weeklonen (1977-1984) respectievelijk jaarlonen (1984-1994)



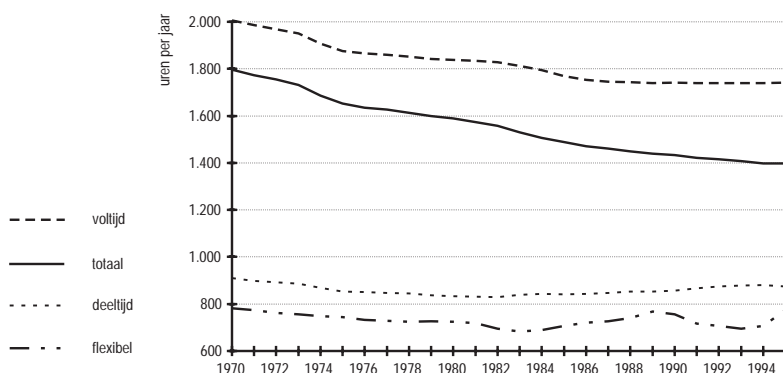
Bron: CBS (c en d) SCP-bewerking

Beperkt men de aandacht tot de werknemers met een voltijdbaan, dan resulteert echter hetzelfde beeld, zij het minder geprononceerd: tussen 1977 en 1984 nam de loonongelijkheid tussen voltijdwerknemers met ongeveer 12% af (op basis van de z.g. interkwartielafstand) en in de tien jaar daarna nam ze weer met 11%

toe (figuur 11.10).⁵ Vergeleken met de ontwikkelingen in de Angelsaksische landen (met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk) was de mate van denivellering in Nederland overigens zeer bescheiden. Maar in sommige andere Europese landen, zoals Duitsland, werden de loonverschillen ook in de tweede helft van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig nog kleiner.

Arbeidsvoorwaarden: de arbeidsduur Eén van de opvallendste ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt in de afgelopen decennia is de sterke groei van deeltijdwerk. Sinds 1970 is het aandeel van deeltijdwerk in het totaal aantal banen verdubbeld van 14% tot 30%. Het absolute aantal deeltijdwerkers is zelfs bijna verdrievoudigd: van ruim 600.000 tot ruim 1,8 miljoen. Een deeltijdbaan is hierbij gedefinieerd als een baan met een vast aantal overeengekomen uren dat lager ligt dan bij een volledige dag- of weektaak. Deeltijdwerk is en blijft voor het overgrote deel een vrouwenzaak. Meer dan drie kwart van de deeltijdbanen (77%) wordt bezet door een vrouw en van de groei van het deeltijdwerk sinds 1970 kwam zelfs 81% bij vrouwen terecht. Van alle vrouwen werkt nu dan ook meer dan de helft (53%) in deeltijd, terwijl dit in 1970 nog maar iets meer dan een derde (35%) was. Niettemin neemt ook onder mannelijke werknemers het deeltijdwerk toe: van 6% in 1970 tot 11% momenteel (CBS 1996a en 1996b).

Figuur 11.11 Overeengekomen arbeidsuren per jaar, 1970-1995



Bron: CBS (c en 1996b) SCP-bewerking

Een deeltijdbaan is gemiddeld genomen een halftijdbaan: het aantal uren dat volgens het arbeidscontract jaarlijks moet worden gewerkt, bedraagt voor een deeltijdbaan gemiddeld 874 en voor een voltijdbaan 1.741. Het jaarlijkse aantal uren van een voltijdbaan is sinds 1970 met 266 (13%) afgenomen, vooral door verkorting van de werkweek en uitbreiding van het

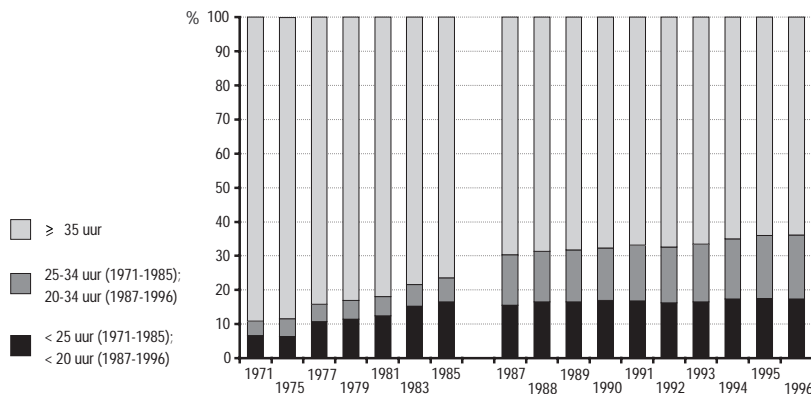
aantal vakantiedagen (figuur 11.11) (CBS 1996a en 1996b). Twee derde van deze arbeidstijdverkorting kwam in twee korte periodes tot stand: 1972-1975 (invoering van de 40-urige werkweek) en 1982-1986 (verkorting van de werkweek tot 38 uur). Momenteel lijkt zich opnieuw een lichte versnelling in het tempo van arbeidstijdverkorting af te tekenen, als gevolg van de invoering van een 36-urige werkweek in veel bedrijfstakken, maar hierover zijn nog geen cijfers beschikbaar.

De arbeidsduur van deeltijdbanen is in de periode 1970-1995 veel minder verkort dan die van voltijdbanen, namelijk met 36 uur ofwel 4%. Tot 1982 liep de arbeidstijdverkorting voor deeltijdbanen parallel aan die van voltijdbanen, maar bij de invoering van de 38-urige werkweek in het midden van de jaren tachtig zijn de deeltijdbanen buiten schot gebleven. Het gemiddelde aantal uren per deeltijdbaan nam in deze periode zelfs iets toe. De arbeidsduur van flexibele banen vertoont globaal hetzelfde verloop als die van deeltijdbanen, maar fluctueert wat sterker onder invloed van de economische conjunctuur: tijdens een economische recessie daalt het gemiddelde aantal uren per flexibele baan, tijdens een economische opleving groeit het aantal uren weer (figuur 11.11) (CBS 1996a en 1996b).

Het gemiddelde aantal arbeidsuren van *alle* banen tezamen is sinds 1970 beduidend sterker afgenomen dan van de voltijd-, deeltijd- of flexibele banen afzonderlijk, namelijk met 400 uur of 22%. De verklaring hiervoor is dat het aandeel van deeltijd- en flexibele banen in de totale werkgelegenheid sterk is gegroeid, waardoor deze banen een steeds groter gewicht in de schaal leggen bij de berekening van het gemiddelde aantal uren. Met iets minder dan 1.400 uren per jaar is de gemiddelde jaarlijkse arbeidsduur van de Nederlandse werknemer dan ook de kortste van de gehele OESO (OECD a 1997: 179).

Figuur 11.12

Werkzame personen, naar arbeidsduur per week, 1971-1996



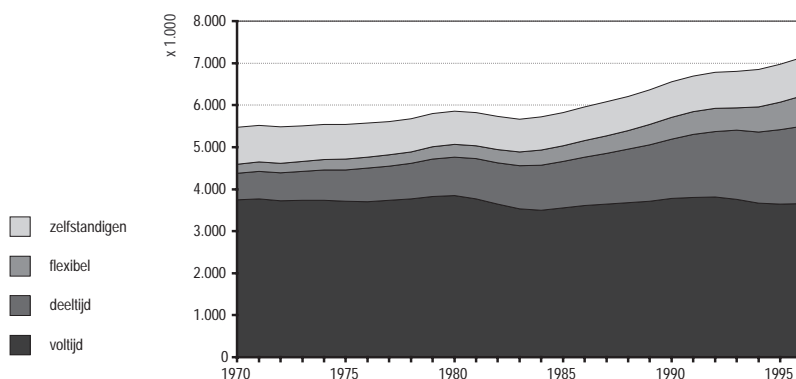
Bron: CBS (a en b) SCP-bewerking

Er wordt wel gesteld dat de sterke werkgelegenheidsgroei van de afgelopen jaren vooral te danken zou zijn aan de groei van het aantal kleine deeltijdbaantjes. Uit figuur 11.12 blijkt dat dit niet juist is. In de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig bestond de groei van deeltijdwerk wel grotendeels uit kleinere deeltijdbanen (minder dan 25 of 20 uur per week), maar de laatste tien jaar is het aandeel van de kleine deeltijdbanen in de totale werkgelegenheid vrijwel gelijk gebleven (16% à 17%), terwijl het aandeel van de grotere deeltijdbanen verder is gegroeid (van 15% tot 18%).

Arbeidsvoorwaarden: het dienstverband Een ander aspect van de arbeidsvoorwaarden waarin de afgelopen decennia opvallende veranderingen zijn opgetreden, is het dienstverband. Toch zijn deze veranderingen minder groot dan wordt gesuggereerd in verhalen over 'het naderende einde van de vaste baan' (vgl. Bridges 1994). Volgens de Arbeidsrekeningen van het CBS is het aandeel van de flexibele banen in het totaal aantal banen (ongeacht de arbeidsduur) sinds 1970 weliswaar ruimschoots verdubbeld, maar bedraagt dit aandeel momenteel niet meer dan 12% (figuur 11.13). Dit betekent dat 88% van de banen nog altijd vaste banen betreft, hetzij in voltijd, hetzij in deeltijd (CBS 1996a en 1996b).

Figuur 11.13

Banen naar dienstverband, 1970-1996



Bron: CBS (d, 1996a en 1996b) SCP-bewerking

Hierbij dient wel te worden aangetekend dat dit percentage sterk afhangt van de definitie van een flexibele baan en van de gehanteerde meetmethode. Van een werknemer met een flexibel arbeidscontract is in de Arbeidsrekeningen sprake indien deze geen vaste arbeidsrelatie heeft en/of geen vaste arbeidsduur is overeengekomen. Daarbij wordt van een vaste arbeidsrelatie gesproken bij werknemers in vaste dienst, in tijdelijke dienst met uitzicht op vaste dienst en bij werknemers met een arbeidscontract met een vaste looptijd van een jaar of

langer. Tot de flexibele arbeidskrachten behoren derhalve oproep-, afroep- en invalkrachten, uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijk contract voor minder dan een jaar zonder uitzicht op een vast contract. Dit betekent onder meer dat een eventuele toename van tijdelijke aanstellingen van langer dan een jaar en van tijdelijke contracten als 'verlengde proeftijd' niet tot uitdrukking komt in het aandeel van flexibele banen.

Uit de Enquête beroepsbevolking van het CBS blijkt overigens dat het aantal werknemers met een tijdelijk dienstverband van een jaar of langer (die hiervoor *niet* als flexibele arbeidskrachten zijn meegeteld) tussen 1992 en 1996 vrijwel stabiel was en iets meer dan 100.000 bedroeg, dat wil zeggen circa 2% van het totaal aantal werknemers. Van de werknemers met een flexibele arbeidsrelatie heeft bijna drie kwart een tijdelijke aanstelling van minder dan een jaar en ruim een kwart een variabele arbeidsduur (CBS b 1997: 84).

Vrouwen maken ruim de helft (53%) van de werknemers met een flexibele arbeidsrelatie uit. Dit betekent dat werkende vrouwen een tweemaal zo grote kans op 'flexwerk' hebben als mannen (13% versus 6%). Ook jongeren hebben verhoudingsgewijs veel kans (25%) op een flexibele baan (CBS b 1997: 58).

Wie een vast contract heeft, is daarmee nog niet per definitie 'inflexibel'. Zo werkt 42% van de werknemers met een vaste aanstelling weleens op onregelmatige werktijden. In bijna twee derde van de gevallen gaat het daarbij om werk in de avonduren of 's nachts, in ruim een derde van de gevallen om werk in het weekend (CBS b 1997: 84). Hoe deze aandelen zich op wat langere termijn hebben ontwikkeld, is niet bekend, doordat hierover pas de laatste jaren in de Enquête beroepsbevolking vragen worden gesteld. Uit het Tijdsbestedingsonderzoek van het SCP blijkt wel dat het percentage van de werkende bevolking dat buiten de gebruikelijke kantooruren werkt in de afgelopen twintig jaar is toegenomen, zij het niet in bijzonder sterke mate (zie hoofdstuk 16, Vrije tijd, media en cultuur; Breedveld 1998).

Flexibiliteit van vaste arbeidskrachten kan ook tot uitdrukking komen in het feit dat zij regelmatig van baan wisselen. Er wordt wel gesteld dat er lange tijd sprake is geweest van *lifetime employment*, een arbeidscontract voor het gehele (werkzame) leven, maar dat daaraan nu een einde begint te komen. Of er daadwerkelijk sprake is van een structurele toename van het aantal werknemers dat 'voortijdig' zijn of haar baan verlaat, is echter zeer de vraag.

Het aandeel werknemers dat jaarlijks van baan wisselt, schommelt sterk met de economische conjunctuur, maar lijkt geen duidelijke trend te vertonen (figuur 11.14). Uit cijfers van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek blijkt dat de baan-baanmobiliteit begin jaren tachtig, bij een snel verslechterende werkgelegenheidssituatie, daalde van 7% in 1980 naar ruim 5% in 1982. Vanaf 1984 steeg zij sterk naar meer dan 15% in 1990, om in de economische recessie in de eerste helft van de jaren negentig weer te dalen naar 8% in 1993. Daarna steeg het aandeel werknemers dat van baan wisselde weer licht naar ruim 9% in 1996 (Kunnen et al. 1997: 29-30). Cijfers van het CBS voor de periode 1987-1994 laten een vergelijkbaar patroon zien, zij het op een lager niveau (5% in 1987, ruim 6% in 1991 en 4% in 1994) (CBS d 1996/1: 10). Voor de jaren vóór 1983 zijn geen direct vergelijkbare cijfers beschikbaar, maar CBS-cijfers duiden eveneens op een sterke conjunctuurgevoeligheid van de mobiliteit van baan naar baan en het ontbreken van een duidelijke trend: in de eerste helft van de jaren zestig, tijdens een langdurige periode van hoogconjunctuur lag de mobiliteit eveneens hoog, rond de 15%, en aan het begin van de jaren tachtig, tijdens de conjuncturele inzinking na de tweede oliecrisis, liep de mobiliteit sterk terug (Hartog et al. 1987: 69).

Figuur 11.14 Baan-baanmobiliteit, 1980-1996 (in procenten van de werkgelegenheid)

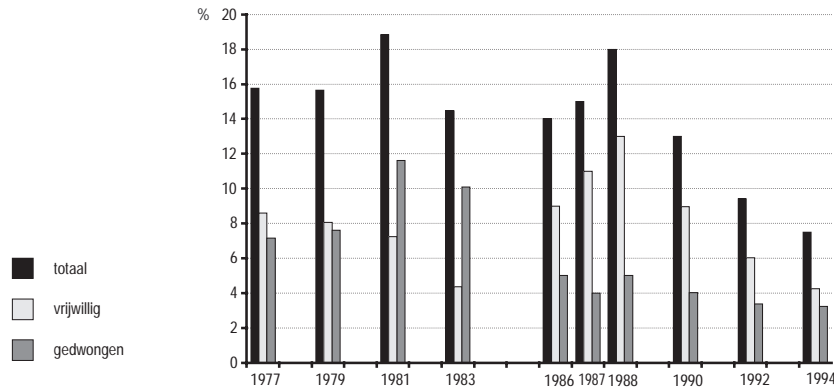


Bron: Hartog et al. (1987); Allaart et al. (1987, 1989, 1992, 1994); Praat et al. (1996) SCP-bewerking

Baanwisselingen vormen slechts een deel van de totale mobiliteit van werknemers. Zij kunnen immers ook hun baan verlaten doordat zij met pensioen gaan, arbeidsongeschikt of werkloos worden, zich van de arbeidsmarkt terugtrekken om het huishouden te gaan doen, emigreren of overlijden. Figuur 11.15 laat de totale uitstroom van personeel uit bedrijven zien voor de periode 1977-1994. Mede doordat de gegevens voor verschillende perioden (1977-1983, 1986-1988, 1990-1994) uit verschillende bronnen afkomstig zijn,⁶ is het moeilijk om een conjunctuurpatroon of trend in de gegevens te ontdekken. Deels wordt dit veroorzaakt door het feit dat de vrijwillige arbeidsmobiliteit (d.w.z. de mobiliteit van baan naar baan) het tegenovergestelde conjunctuurpatroon vertoont van de gedwongen mobiliteit (t.g.v. gedwongen ontslag, arbeidsongeschiktheid en pensionering). De vrijwillige mobiliteit is over het algemeen het hoogst in een aantrekkende conjunctuur (procyclisch), omdat dan de meeste banen beschikbaar komen. De gedwongen mobiliteit is juist het grootst in een neergaande conjunctuur (anticyclisch), doordat dan relatief veel werknemers worden ontslagen of langs andere kanalen afvloeien. Voor de totale uitstroom uit bedrijven staat niet bij voorbaat vast hoe dit aantal varieert met de economische conjunctuur. Figuur 11.15 suggereert dat tot het midden van de jaren tachtig de anticyclische beweging van de gedwongen mobiliteit overheerste en daarna de procyclische beweging van de vrijwillige mobiliteit, maar vanwege de uiteenlopende herkomst van de cijfers is voorzichtigheid bij het trekken van conclusies geboden. Dat geldt ook voor de licht dalende trend die uit figuur 11.15 naar voren komt. In ieder geval geven deze cijfers geen aanleiding om te veronderstellen dat de arbeidsmobiliteit toeneemt en dat de gemiddelde baan dus steeds minder 'vast' wordt.

Figuur 11.15

Uitstroom uit bedrijven, 1977-1994 (in procenten van de totale werkgelegenheid)



Bron: Hartog et al. (1987); Allaart et al. (1987, 1989, 1992, 1994); Praat et al. (1996) SCP-bewerking

Als in een gemiddeld jaar één op de tien werknemers zijn of haar baan verlaat, zal een gemiddeld voltooid dienstverband ongeveer tien jaar duren. Aangezien een actieve loopbaan zo'n 40 jaar kan duren (van het moment van schoolverlaten tot (vervroegde) pensionering), suggereert dit dat er inderdaad geen sprake (meer) is van een baan voor het leven. Echter, een gemiddelde van tien jaar kan het resultaat zijn van een grote spreiding in dienstverbanden, waarbij bijvoorbeeld een deel van de werknemers wel een leven lang bij dezelfde baas blijft en een ander deel frequent van baan wisselt.

Cijfers over het huidige aantal dienstjaren lijken dit te bevestigen. In 1996 waren werknemers gemiddeld 9 jaar in dienst bij dezelfde werkgever. Voor 43% van de werknemers was het aantal dienstjaren echter kleiner dan 5 jaar en voor 13% groter dan 20 (CBS 1997). Leeftijd speelt hierbij vanzelfsprekend een grote rol. Van de werknemers van 55-64 jaar was de helft langer dan 20 jaar bij dezelfde werkgever in dienst; van de mannelijke werknemers was dit zelfs 57%. Dit duidt erop dat de carrière van de meerderheid van de oudere mannelijke werknemers zich inderdaad voor het grootste deel binnen één bedrijf heeft afgespeeld. Tegelijkertijd is toch ook een aanzienlijke minderheid (43%) van de mannen pas ná het bereiken van de 35-jarige leeftijd aan de laatste baan begonnen (CBS 1996c: 48-51, 106-107).

Hoe de (gemiddelde) duur van dienstverbanden zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld, is niet bekend. In de laatste jaren (1992-1996) is er echter weinig verandering opgetreden. Het gemiddelde aantal dienstjaren nam tot 1995 iets toe, van 8,4 tot 9,0 en bleef in 1996 vrijwel gelijk op 8,9 jaar (CBS 1997: 105). Geconcludeerd kan worden dat er voor minder dan de helft van de werknemers sprake lijkt te zijn van *lifetime employment* in de vorm van 'een baan voor het leven', maar dat er tegelijkertijd weinig aanwijzingen zijn dat dit aandeel een dalende trend vertoont.

Tot nog toe is de aandacht met betrekking tot flexibilisering beperkt gebleven tot werknemers in loondienst. Een andere groep in de werkzame bevolking kan echter eveneens als flexibel worden aangemerkt, namelijk de zelfstandigen (incl. freelancers e.d.). Het aantal zelfstandigen in Nederland daalde tussen 1970 en 1983 van 873.000 naar 783.000, om daarna weer geleidelijk te stijgen naar 897.000 in 1995. Doordat de totale werkgelegenheid in deze periode sterk groeide, is het aandeel van het zelfstandig ondernemerschap gedaald van 16% in 1970 naar 13% momenteel (CBS e; CBS 1996a en 1996b). Vrouwen maken iets minder dan een derde uit van de zelfstandigen (incl. meewerkende gezinsleden), maar hun aandeel is de afgelopen decennia wel gegroeid. Er wordt wel gesteld dat een deel van de flexibilisering van arbeidsrelaties niet tot uitdrukking komt in het aantal werknemers met een flexibel dienstverband, maar in het feit dat voormalige werknemers als 'quasi-zelfstandige' gaan werken. Voorbeelden daarvan zijn de kapster die voor eigen rekening werkt en een stoel huurt in een kapsalon en de vrachtrijder in de zuivelsector die zijn vaste baan inruilt voor het zelfstandig ondernemerschap en van zijn voormalige werkgever een vrachtwagen 'leest'. Dergelijke ontwikkelingen kunnen mogelijk verklaren waardoor het aantal zelfstandigen in de eerste helft van de jaren negentig met 50.000 is toegenomen. Het feit dat het aantal zelfstandigen over de afgelopen 25 jaar per saldo praktisch gelijk is gebleven, duidt er echter niet op dat de categorie 'zelfstandigen' een sterke toename van flexibele arbeid maskeert.

Figuur 11.13 laat zien hoe de structuur van de werkgelegenheid naar arbeidsduur en dienstverband in de afgelopen 25 jaar is veranderd. Terwijl het aantal voltijdbanen en het aantal zelfstandigen over de gehele periode bezien ongeveer gelijk is gebleven, is het aantal deeltijdbanen en het aantal flexibele banen verdrievoudigd. Terwijl in 1970 nog meer dan twee derde (68%) van de totale werkgelegenheid uit vaste voltijdbanen bestond, is dat in 1995 nog maar iets meer dan de helft (52%). Had in 1970 minder dan één op de zes werkenden een deeltijd- of flexibele baan, in 1995 was dat al meer dan één op de drie.

Werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Regelmatig wordt gesteld dat de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt de afgelopen decennia sterk is gekrompen: "De afgelopen decennia is veel eenvoudig werk verdwenen" (SZW c 1996: 2) en "Er is nog steeds een absoluut tekort aan eenvoudige banen" (SZW c 1997: 55). De groei van de werkgelegenheid zou uitsluitend betrekking hebben op de hogere regionen van de arbeidsmarkt. Om te kunnen vaststellen of deze veronderstelling juist is, moet worden bepaald wat onder de 'onderkant' en 'bovenkant' van de arbeidsmarkt wordt verstaan. Afwisselend worden daarvoor nogal uiteenlopende criteria gehanteerd: de beloning, het functieniveau en het opleidingsniveau van de werkende. Het opleidingsniveau is echter geen kenmerk van een baan, maar van een persoon en is dan ook niet geschikt om een uitspraak over de ontwikkeling van de werkgelegenheid op te baseren. Dat het aantal banen dat door laag opgeleiden wordt bezet sterk is verminderd, is vooral een gevolg van de stijging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. De ontwikkeling van het aantal laagbetaalde banen hangt sterk af van de wijze waarop men 'laagbetaald werk' afbakt. In internationaal onderzoek is het gebruikelijk om de banen waarvan de beloning lager is dan twee derde van het mediane loon (dat is het loon waar 50% van de werknemers zich boven en 50% zich onder bevindt) als 'laagbetaald' aan te duiden. De omvang van dit segment is tussen 1977 en 1994 per saldo vrijwel gelijk gebleven: tot 1984, toen de totale werkgelegenheid kromp, nam het aantal laagbetaalde banen met een kwart (ruim 100.000) af, maar in de tien jaar daarna is deze afname weer volledig

gecompenseerd door een groei met ruim 100.000 (berekend op basis van CBS c en d). Het gaat hierbij overigens alleen om voltijdbanen. Aangezien deeltijdbanen gemiddeld 14% lager beloond worden dan voltijdbanen (CBS d 1997/11: 53) en het aantal deeltijdbanen de afgelopen decennia sterk is gegroeid, is het aannemelijk dat het totaal aantal laag betaalde banen tussen 1977 en 1994 is gegroeid. Van een afbraak van laag betaalde werkgelegenheid was dus in ieder geval geen sprake.

De ontwikkeling van het aantal laag gekwalificeerde, 'eenvoudige' banen is hiervoor al beschreven: het aandeel banen op het laagste functieniveau (elementaire banen) is sinds 1985 vrijwel gelijk gebleven en in absolute zin met bijna 100.000 gegroeid. Het aandeel van het op één na laagste niveau (eenvoudige banen) is wél aanzienlijk afgenomen (van 34% in 1985 tot 26% in 1996), maar in absolute getallen met nog geen 50.000 afgenomen.

Op basis van een andere functieniveau-indeling, ontworpen door Huijgen (1989), kan de ontwikkeling op langere termijn worden geschetst. Daaruit blijkt dat het aantal banen op het laagste functieniveau tussen 1971 en 1977 wel is afgenomen, met circa 60.000, maar daarna weer is gegroeid. Het aantal banen op het tweede functieniveau vertoont het omgekeerde verloop: een forse groei in de jaren zeventig (met bijna 400.000), gevolgd door een daling in de jaren tachtig. Worden de onderste twee functieniveaus gecombineerd, dan is het totaal aantal 'eenvoudige' banen volgens deze indeling tussen 1971 en 1993 met een kleine 100.000 toegenomen van 1,2 tot 1,3 miljoen. Ook in dit geval is van een massaal verlies van banen aan de onderkant derhalve geen sprake.

Naast beloning en functieniveau zouden nog andere criteria kunnen worden gehanteerd om het onderste segment van de arbeidsmarkt af te bakenen, zoals de arbeidsinhoud, de arbeidsomstandigheden en het dienstverband (flexibel werk). Op basis van verschillende criteria is in eerder SCP-onderzoek (De Beer 1996) een meer algemene indicator voor de onderkant van de arbeidsmarkt geconstrueerd. Met behulp van gegevens uit het Doorlopend leefsituatieonderzoek van het CBS (LSO/DLO) is het mogelijk de ontwikkeling van het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt in de periode 1980-1993 in kaart te brengen (tabel 11.3). Hierbij is de grens tussen 'de onderkant' en de hogere segmenten van de arbeidsmarkt zo getrokken dat over de periode 1980-1993 gemiddeld 25% van de werkgelegenheid tot de onderkant behoorde.

Tabel 11.3

Ontwikkeling van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, 1980-1993

	x 1.000 banen	in % van de werkzame beroepsbevolking
1980	1.360	28
1983	1.280	27
1986	1.320	26
1989	1.250	23
1990	1.420	25
1991	1.380	24
1992	1.440	25
1993	1.390	24

Bron: De Beer (1996: 58)

Het aandeel van de onderkant in de totale werkgelegenheid fluctueert enigszins, maar vertoont per saldo een licht dalende tendens. Rekening houdend met de

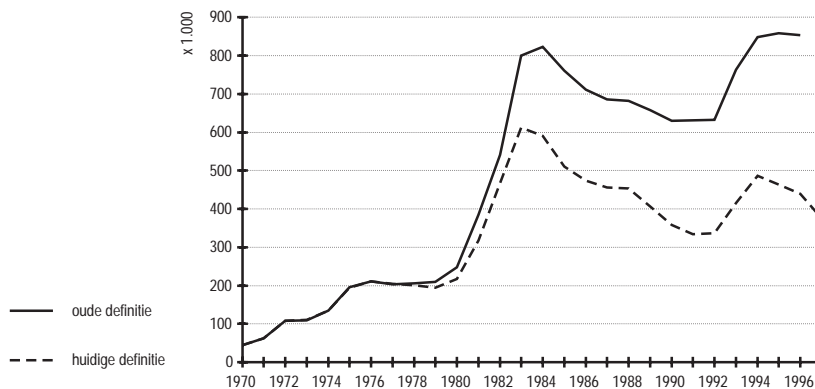
groei van de totale werkgelegenheid betekent dit, dat het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt tussen 1980 en 1993 vrijwel gelijk is gebleven. Dit is het resultaat van een aanzienlijke krimp van de werkgelegenheid aan de onderkant in de landbouw en industrie en een sterke groei in de dienstensector (zie De Beer 1996).

11.2.4 De ontwikkeling van de werkloosheid

Een beschrijving van 25 jaar ontwikkelingen op de arbeidsmarkt betekent tevens een beschrijving van bijna 25 jaar massawerkloosheid. Immers, in 1975 steeg de werkloosheid in Nederland voor het eerst sinds de jaren vijftig naar 4% van de beroepsbevolking en sindsdien is ze (m.u.v. een niveau van 3,9% in 1979) niet meer onder deze grens gezakt (figuur 11.16). In absolute aantallen steeg de geregistreerde werkloosheid van circa 50.000 rond 1970 tot ruim 200.000 in 1976, om vervolgens tot 1980 rond dit aantal te blijven hangen. De diepe economische recessie die volgde op de tweede oliecrisis in 1979 leidde in de daaropvolgende jaren tot een explosieve toename van de werkloosheid. Op het hoogtepunt in 1984 stopte de teller pas bij 847.000 ofwel 16% van de beroepsbevolking. Het gaat hier om het werkloosheidscijfer dat destijds werd gehanteerd en dat was gebaseerd op de registratie van de arbeidsbureaus (zie bijlage B11.2 bij dit hoofdstuk). Volgens de huidige definitie en een schatting van de zogeheten vervuiling van de bestanden van de arbeidsbureaus zou het om zo'n 200.000 werklozen minder zijn gegaan.

Figuur 11.16

Geregistreerde werkloosheid, 1970-1997



Bron: CBS (c en e); SZW (a en b) SCP-bewerking

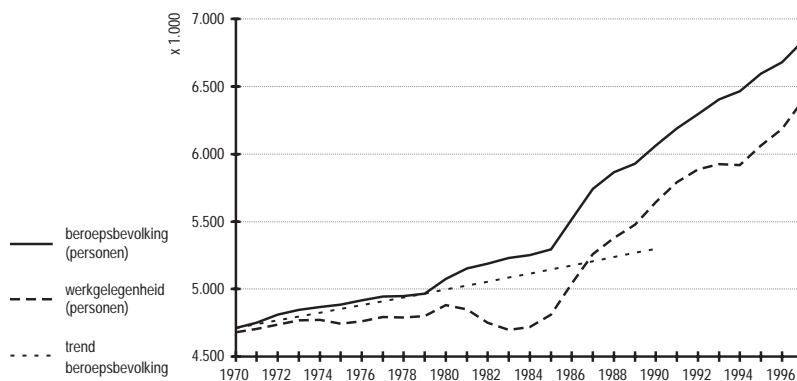
Vanaf 1985 daalde de werkloosheid geleidelijk, tot in 1991 het laagste niveau van 334.000 (volgens de huidige definitie; dit is 5,4% van de beroepsbevolking) werd bereikt. De vrij milde economische recessie in de jaren 1993-1994 leidde echter opnieuw tot een sterke toename van de werkloosheid tot gemiddeld

486.000 (7,5%) in 1994, waarna ze weer langzaam afnam. In 1996 en 1997 is de werkloosheid zelfs opvallend sterk gedaald, met ruim 100.000 (CBS b en e). Kenmerkend voor de ontwikkeling van de werkloosheid in de afgelopen 25 jaar is dat een snelle stijging in een neergaande conjunctuurfase (1973-1975, 1980-1983 en 1992-1994) steeds werd gevolgd door een trage daling in de opgaande fase (1976-1979, 1984-1991, 1994-1997). Op de top van de conjunctuurgolf in 1992 lag het werkloosheidspeil met 5,3% daardoor beduidend hoger dan op de vorige top in 1979 (3,9%; beide getallen op basis van de huidige definitie). Begin 1998 was het werkloosheidspercentage met 5,1 wel iets onder het niveau van 1992 gezakt.

De ontwikkeling van de werkloosheid is de resultante van de ontwikkeling van de werkgelegenheid (vraag naar arbeid) en de beroepsbevolking (aanbod van arbeid). Uit figuur 11.17 blijkt dat beide zijden van de arbeidsmarkt in de afgelopen 25 jaar hun invloed hebben doen gelden. Ten tijde van economische recessies (1974-1975, 1980-1982 en 1993-1994) was steeds een stagnerende of dalende werkgelegenheid de oorzaak van de stijging van de werkloosheid. Maar de ontwikkeling van de werkloosheid wordt mede bepaald door twee fasen waarin de groei van de beroepsbevolking een versnelling doormaakte. Dit gebeurde rond 1980 en in de tweede helft van de jaren tachtig, waardoor in deze periodes ondanks de forse werkgelegenheids groei de werkloosheid toch niet of nauwelijks afnam. In beide periodes waren het vooral vrouwen die massaal naar de arbeidsmarkt toestroomden. Overigens was de zeer snelle groei van de arbeidsdeelname van vrouwen in de jaren 1985-1987 waarschijnlijk deels een inhaaleffect: in de jaren 1981-1985 zette de groei niet echt door, doordat van de hoge werkloosheid een ontmoedigend effect uitging.

Figuur 11.17

Werkgelegenheid en beroepsbevolking, 1970-1997



Bron: CBS (b en aanvullend verstrekte cijfers) SCP-bewerking

Anders gezegd, als de tempoversnelling in de arbeidsparticipatie van vrouwen na 1981 wel zou hebben doorgezet, dan zou de werkloosheid op het hoogtepunt in 1984 nog beduidend hoger zijn geweest. Maar het werkgelegenheidsherstel in de daaropvolgende jaren zou dan ook in een sterkere daling van de werkloosheid hebben geresulteerd.

Figuur 11.17 suggereert sterk dat als de beroepsbevolking in Nederland in de jaren tachtig en negentig niet zo sterk zou zijn gegroeid, er inmiddels alweer geruime tijd sprake zou zijn geweest van volledige werkgelegenheid. Als de trend van de arbeidsparticipatie in de jaren zeventig wordt doorgetrokken (in figuur 11.17 aangegeven met een stippellijn), dan komen vraag en aanbod van arbeid al in 1987 bij elkaar.

Bij deze constatering dienen echter ten minste twee kanttekeningen te worden gemaakt.

In de eerste plaats zou de arbeidsparticipatie in Nederland, bij het doortrekken van de trend uit de jaren zeventig, internationaal gezien op een zeer laag peil zijn blijven steken. Het is niet goed voorstelbaar dat de meer dan een miljoen vrouwen die dan niet tot de arbeidsmarkt zouden zijn toegetreden, hiervan allen vrijwillig zouden hebben afgezien. Er zou dan dus een zeer omvangrijke verborgen werkloosheid zijn geweest.

In de tweede plaats zou ook de werkgelegenheidsgroei waarschijnlijk veel geringer zijn geweest als zich niet zo veel vrouwen op de arbeidsmarkt hadden gemeld. De groei van de werkgelegenheid sinds 1980 bestond immers voor een groot deel uit deeltijd- en flexibele banen, waarvoor mannen doorgaans niet veel belangstelling hebben. Zonder de grote toestroom van vrouwen zou een deel van deze banen waarschijnlijk als een kleiner aantal voltijdbanen zijn vormgegeven, terwijl een ander deel niet zou zijn geschapen. In ieder geval zou het aantal werkzame personen in de tweede helft van de jaren tachtig dan aanzienlijk minder snel zijn gegroeid.

Niet alleen de trage daling van de werkloosheid sinds 1985, maar ook de sterke groei van de werkgelegenheid wordt, zoals ook uit onderzoek van Broersma et al. (1997) blijkt, mede veroorzaakt door de snelle stijging van de arbeidsparticipatie in deze periode.

Over de gehele periode 1970-1995 bezien, was de toename van de werkloze beroepsbevolking met ongeveer 400.000 personen het resultaat van het verschil in groeitempo tussen de beroepsbevolking enerzijds (een toename met 45% ofwel 2,1 miljoen) en de werkgelegenheid anderzijds (een groei met 37% of 1,7 miljoen personen).

De samenstelling van de werkloosheid

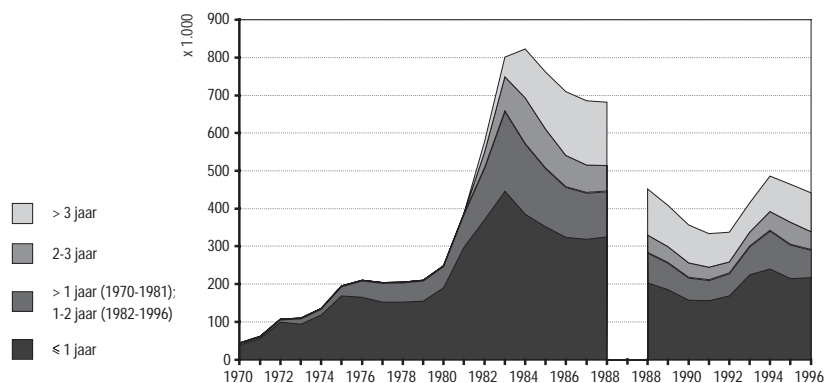
Dat massale werkloosheid in de afgelopen 25 jaar een structureel karakter heeft gekregen, wil niet zeggen dat ze een onveranderlijk verschijnsel is. De samenstelling van de werkloosheid is sinds het begin van de jaren tachtig namelijk ingrijpend veranderd.

De belangrijkste verandering is de sterke toename van langdurige werkloosheid. Aan het begin van de jaren zeventig was minder dan één op de tien werklozen langer dan een jaar zonder werk, aan het eind van de jaren zeventig liep dit aandeel op tot één op de vier en sinds 1984 is de helft van de werklozen langer dan een jaar werkloos (figuur 11.18). Niet alleen op macroniveau, maar ook voor de individuele werkloze heeft werkloosheid dus steeds meer een structureel karakter gekregen. Dit wordt nog versterkt doordat ook binnen de groep langdurig werklozen een verschuiving is opgetreden naar de zeer langdurig werklozen: begin jaren tachtig was één op de zeven à acht langdurig werklozen langer dan drie jaar werkloos, in de tweede helft van de jaren tachtig liep dit op

tot de helft van de langdurig werklozen en sindsdien is dit aandeel niet meer gedaald (m.u.v. de jaren 1993-1995 toen de instroom in de werkloosheid toenam).

Dat de omvang van de langdurige werkloosheid tamelijk stabiel is, betekent overigens niet dat het steeds om dezelfde personen gaat. Ook van de (zeer) langdurig werklozen vindt op den duur nog een deel werk, terwijl een ander deel de arbeidsmarkt definitief verlaat (betrouwbare cijfers hierover zijn helaas niet beschikbaar). Aan de andere kant treden nieuwe werklozen die er niet binnen een jaar in slagen werk te vinden, toe tot de langdurige werkloosheid, waardoor de totale omvang betrekkelijk weinig verandert.

Figuur 11.18 Aantal werklozen, naar werkloosheidsduur, 1970-1996

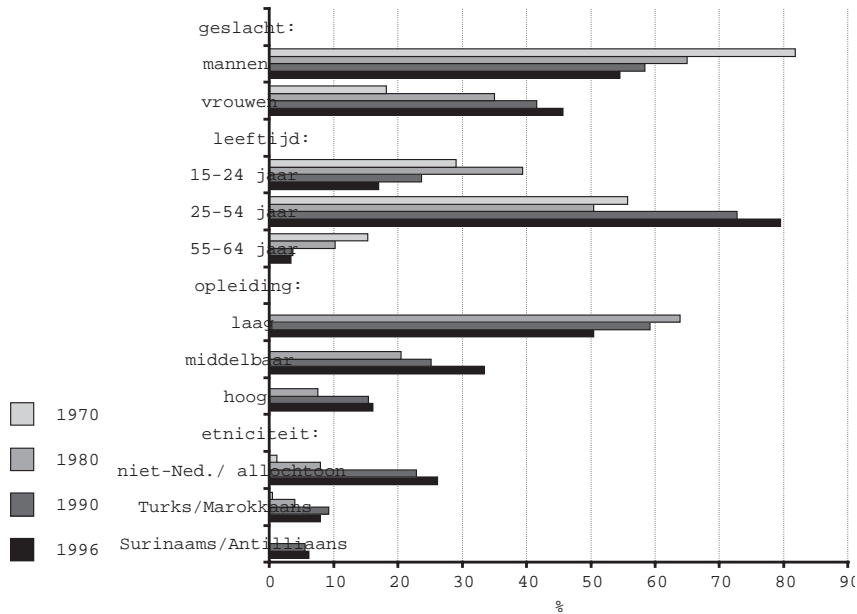


Bron: CBS (c en e) SZW (a, b en c) SCP-bewerking

Figuur 11.19 schetst het aandeel van diverse groepen in de geregistreerde werkloosheid in de periode 1970-1996. Hieruit valt op te maken dat het aandeel van mannen, jongeren (onder de 25 jaar), ouderen (vanaf 55 jaar) en laag opgeleiden (ten hoogste een mavo- of vbo-diploma) in de werkloosheid sterk is teruggelopen, terwijl het aandeel van vrouwen, de middenleeftijdsgroepen (25-54 jaar), middelbaar en hoog opgeleiden en allochtonen fors is gegroeid. Voor jongeren geldt overigens dat hun aandeel in de werkloosheid tot 1982 aanzienlijk groeide (van 29% naar 42%) en pas daarna is teruggelopen (tot 17% in 1996) (CBS b en e; SZW a).

De veranderingen in de samenstelling van de werkloosheid weerspiegelen voor een belangrijk deel veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking: ook daarin is het aandeel van vrouwen, de middenleeftijdscategorieën, middelbaar en hoog opgeleiden en allochtonen toegenomen. Voor de meeste groepen zijn de *relatieve* kansen op werkloosheid (d.w.z. t.o.v. het gemiddelde van de

Figuur 11.19 Samenstelling geregistreeerde werkloosheid, 1970-1996



Bron: CBS (b en d); SZW (a) SCP-bewerking

beroepsbevolking) de afgelopen decennia dan ook weinig veranderd. Alleen de posities van jongeren én van ouderen zijn ook in relatieve zin duidelijk verbeterd. Bij ouderen moet dit voornamelijk worden toegeschreven aan het feit dat velen langs andere, aantrekkelijker kanalen dan werkloosheid het arbeidsproces hebben verlaten (zoals de WAO en VUT) en dat ouderen van 57,5 jaar en ouder met een werkloosheidsuitkering niet meer hoeven te solliciteren en daardoor niet meer als werkloze worden meegeteld.

Anders dan vaak wordt verondersteld, heeft de werkloosheid zich in de achterliggende periode dus *niet* steeds sterker bij de laag opgeleiden geconcentreerd. Integendeel, terwijl aan het eind van de jaren zeventig twee op de drie werklozen laag opgeleid was, is dat nu nog 'slechts' de helft. Ook indien rekening wordt gehouden met de verandering in de samenstelling van de beroepsbevolking naar opleidingsniveau, blijkt de kans op werkloosheid voor hoog opgeleiden sterker te zijn toegenomen dan voor laag opgeleiden (zie hoofdstuk 14, Onderwijs).

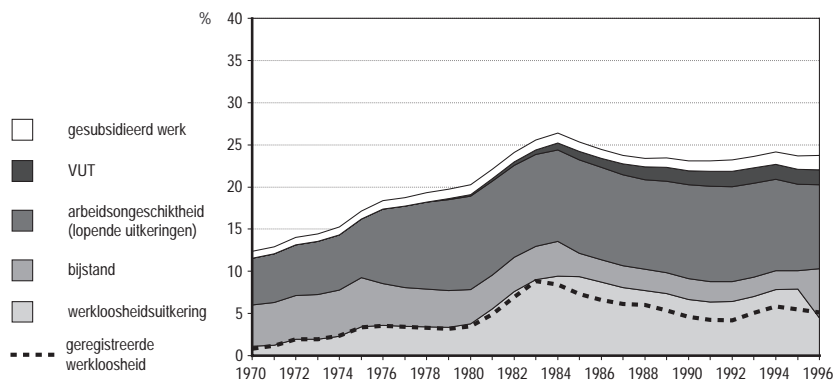
Een ruimere werkloosheidsdefinitie

Om tot de 'geregistreeerde werkloosheid' te worden gerekend, moet men aan strikte voorwaarden voldoen: ingeschreven staan bij een arbeidsbureau, beschikbaar zijn voor betaald werk van ten minste 12 uur per week en momenteel niet of minder dan 12 uur per week betaald werken. Velen die op zoek zijn naar werk worden daardoor niet meegerekend: werklozen die niet

staan ingeschreven bij het arbeidsbureau omdat zij geen recht hebben op een sociale uitkering (dit geldt met name voor veel samenwonende of gehuwde vrouwen) of omdat zij zijn vrijgesteld van de sollicitatieplicht (zoals werklozen van 57,5 jaar en ouder), werklozen die een opleiding of cursus volgen waardoor zij momenteel niet beschikbaar zijn voor een baan, maar na voltooiing van de opleiding wel, werklozen die tijdelijk in een uitzendbaan of deeltijdbaan voor 12 uur of meer per week werkzaam zijn, maar die op zoek zijn naar een vaste en/of voltijdbaan, werklozen die arbeidsongeschikt zijn verklaard en een WAO-uitkering ontvangen maar die feitelijk wel tot werken in staat zijn. Er valt dan ook veel te zeggen voor het standpunt dat het officiële werkloosheidscijfer een aanzienlijke onderschatting inhoudt van de feitelijke omvang van de werkloosheid. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft enkele jaren geleden een 'brede' werkloosheidsdefinitie (*broad unemployment*) geïntroduceerd, die alle inactieven van 15 tot 64 jaar met een sociale uitkering (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, bijstand en VUT) en degenen die in gesubsidieerde banen werken omvat (OECD 1996: 46). Terwijl het officiële werkloosheidspercentage in 1996 minder dan 6 bedroeg (440.000 personen), beliep dit brede werkloosheidspercentage liefst 24 (ruim 2 miljoen personen).⁷

Figuur 11.20

Geregistreerde en brede werkloosheid, 1970-1996 (in procenten van de brede beroepsbevolking)



Bron: CBS (c, d, e en 1997); SZW (c); Ctsv (1996) SCP-bewerking

Figuur 11.20 laat de ontwikkeling sinds 1970 zien van de officiële werkloosheid en van de brede werkloosheid. Hoewel het verloop van beide vrij goed overeenkomt, is het niveau van de laatste ruim 2,5 maal zo hoog. Bovendien deed de sterkste stijging van de brede werkloosheid zich al in de jaren zeventig voor (van 12% in 1970 naar 20% in 1980), terwijl de officiële werkloosheid pas na 1980 sterk is gaan groeien. Dit betekent in feite dat de stijging van de officiële werkloosheid in de jaren zeventig kunstmatig werd beperkt door een groot

aantal inactieven in andere regelingen onder te brengen, in het bijzonder de WAO. De brede werkloosheid bereikte een hoogtepunt in 1984 met bijna 1,9 miljoen ofwel 26% van de brede beroepsbevolking, en is daarna geleidelijk gedaald naar 23% in 1990. Daarna vertoont het brede-werkloosheidspercentage weer een lichte stijging naar 24 en in 1994 wordt het aantal van 2 miljoen personen overschreden.

Overigens is de definitie van de brede werkloosheid evenzeer voor discussie vatbaar als de officiële werkloosheidsdefinitie. Immers, lang niet iedereen die tot de brede werkloosheid behoort kan werkelijk als werkloos worden beschouwd.

Een groot deel van de arbeidsongeschikten is fysiek niet in staat om arbeid te verrichten en zou ook zonder het bestaan van de AAW/WAO niet op de arbeidsmarkt participeren. Als alternatief zou men alleen de 'verborgen werklozen' in de WAO in de brede werkloosheid kunnen opnemen, maar schattingen van hun aantal zijn weinig betrouwbaar en variëren sterk. Overigens is het aannemelijk dat deze verborgen werkloosheid de laatste jaren als gevolg van de wijziging in het arbeidsongeschiktheids criterium en de herkeuring van WAO'ers jonger dan 50 jaar, sterk is gekrompen (zie hoofdstuk 12, Sociale zekerheid).

Gesubsidieerd werk kan men wellicht zien als een 'kunstmatige' wijze om de werkloosheid omlaag te brengen, maar dat neemt niet weg dat de personen in deze banen echt werken en dus moeilijk als werkloos kunnen worden beschouwd. Aan de andere kant vallen de zogenaamde ontmoedigde werklozen niet onder het brede-werkloosheidsbegrip. Het gaat hierbij voornamelijk om vrouwen die geen uitkering ontvangen en niet bij het arbeidsbureau staan ingeschreven, maar wel op zoek zijn naar betaald werk. Hoewel de brede werkloosheid een nuttige aanvulling vormt op het cijfer van de geregistreerde werkloosheid, heeft ze te veel beperkingen om het officiële werkloosheidscijfer te kunnen vervangen.

11.2.5 Conclusie: Bij veel van de arbeidsmarktontwikkelingen die in de voorgaande subparagrafen zijn besproken, deed zich halverwege de jaren tachtig een trendbreuk voor. Het exacte jaar van deze trendbreuk varieert al naar gelang de reeks die men in beschouwing neemt, maar in de meeste gevallen gaat het om 1983, 1984 of 1985. In tabel 11.4 is het middelste van deze jaren, 1984, als uitgangspunt genomen en wordt de ontwikkeling in de voorafgaande periode (1970-1984) vergeleken met de eropvolgende periode (1984-1996). Daarbij dient men te bedenken dat het contrast tussen beide periodes in een aantal gevallen nog scherper zou zijn indien 1983 of 1985 (en in een enkel geval een nog eerder of later jaar) als grens was genomen.

Aan tabel 11.4 valt op dat in ruim de helft van de gevallen het teken in de laatste twee kolommen verschilt: een daling in de eerste periode sloeg om in een stijging in de tweede periode, of omgekeerd. In die gevallen waarin het teken gelijk blijft, is vaak sprake van een aanzienlijke versnelling of vertraging in de trend.

In de periode 1970-1984 daalde de arbeidsparticipatie van de meeste groepen, met uitzondering van vrouwen in de leeftijdscategorie 25-49 jaar, waardoor de beroepsbevolking slechts langzaam groeide. Hoewel de werkgelegenheid in arbeidsuren fors kromp, kon het aantal werkzame personen nog licht toenemen. Dit was het gevolg van een gestage groei van deeltijd- en flexwerk en van het feit dat een volledig arbeidsjaar in deze periode 10% korter werd. Tegenover een aanzienlijk verlies aan banen in de primaire en secundaire sector (landbouw, industrie, bouwnijverheid) stond een sterke uitbreiding van de quataire sector. Het aantal laagbetaalde banen nam met liefst een kwart af, mede doordat de loonverschillen kleiner werden, maar het aantal laaggekwalificeerde

Tabel 11.4

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, 1970-1984 en 1984-1996

	niveaus			gemiddelde jaarlijkse mutatie in % ⁱ	
	1970	1984	1996	1970-1984	1984-1996
brutoparticipatiegraad (%)					
totaal	57,3 ^a	54,6	63,5	-0,2	0,7
15-24 jaar	58,9 ^a	42,0	45,0	-1,3	0,3
vrouwen 25-49 jaar	23,5 ^a	38,2	61,9	1,1	2,0
mannen 25-49 jaar	96,9 ^a	92,2	93,2	-0,4	0,1
50-64 jaar	49,6 ^a	37,5	41,6	-0,9	0,3
beroepsbevolking (x 1.000)					
totaal	4.711	5.253	6.681	0,8	2,0
vrouwen	1.194	1.640	2.586	2,3	3,9
mannen	3.518	3.613	4.095	0,2	1,0
werkgelegenheid (x 1.000)					
banen					
banen	5.469	5.718	6.982 ^b	0,3	1,8
arbeidsjaren	4.763	4.672	5.503 ^b	-0,1	1,5
arbeidsuren (x mln.)	9.559	8.386	9.581 ^b	-0,9	1,2
primaire/secundaire sector					
tertiaire sector	1.704	1.810	2.493 ^b	0,4	3,0
quartaire sector	919	1.273	1.369 ^b	2,4	0,7
voltijdbanen					
voltijdbanen	3.742	3.497	3.648	-0,5	0,4
deeltijdbanen	635	1.079	1.844	3,9	4,6
flexibele banen	219	354	723	3,5	6,1
laagbetaalde banen (< 2/3 mediaan)					
laagbetaalde banen	460 ^c	347/415 ^d	524 ^e	-3,9	2,4
laaggekwalificeerde banen (Huijgen 1989)					
laaggekwalificeerde banen	1.167 ^a	1.273 ^f	1.260 ^g	0,6	-0,1
arbeidsvoorwaarden					
reële loonvoet (1970 = 100)					
reële loonvoet (1970 = 100)	100	137	147	2,3	0,6
loonverdeling (interkwartielafstand)					
loonverdeling (interkwartielafstand)	0,454 ^c	0,399/0,418 ^d	0,462 ^e	-1,8	1,0
arbeidsduur voltijd baan (uren per jaar)					
arbeidsduur voltijd baan (uren per jaar)	2.007	1.795	1.741 ^b	-0,8	-0,3
werkloosheid (x 1.000)					
totaal	44	591	440	20,4	-2,4
aandeel langdurig (> 1 jaar) (%)	9	53	49	3,1	-0,3
brede werkloosheid	658	1.853	2.038	7,7	0,8
vacatures (x 1.000)					
totaal	52 ^h	31	69	-4,6	6,9

^a 1971.^b 1995.^c 1977.^d Het eerste cijfer betreft weeklonen, het tweede jaarlonen.^e 1994.^f 1985.^g 1993.^h 1973.ⁱ Bij de brutoparticipatiegraad en het aandeel langdurig werklozen betreft het de gemiddelde mutatie in procentpunten.

Bron: CBS (a, b, c, d, e, 1996a, 1996b); CPB (1997b); Huijgen (1989); De Beer (1996) SCP-bewerking

banen groeide licht. De gemiddelde reële loonstijging met 2,3% per jaar geeft een wat vertekend beeld, omdat de reële lonen tussen 1970 en 1979 jaarlijks met 4,1% stegen en tussen 1979 en 1984 met 0,9% per jaar daalden. Voor de loonontwikkeling vormt dan ook niet 1984 het keerpunt, maar 1979. De meest opvallende ontwikkeling in deze eerste periode was natuurlijk de explosieve toename van de werkloosheid, vooral aan het begin van de jaren tachtig, die bovendien gepaard ging met een sterke groei van het aandeel langdurig werklozen.

In de periode 1984-1996 steeg de participatiegraad van alle bevolkingsgroepen, maar in het bijzonder die van vrouwen van 25-49 jaar. De beroepsbevolking groeide daardoor 2,5 maal zo snel als in de voorgaande periode. De daling in het arbeidsvolume in uren kwam tot stilstand en werd gevolgd door een gestage groei met 1,2% per jaar. Dat gold in nog sterkere mate voor het aantal banen (een jaarlijkse groei van 1,8%), zij het dat deze groei zich nog meer dan in de voorgaande periode concentreerde bij het deeltijdwerk en het flexibele werk. De arbeidsduur van voltijdbanen werd in de meest recente periode nauwelijks meer verkort.

De werkgelegenheidsgroei werd bijna volledig in de tertiaire sector (de commerciële dienstverlening) gerealiseerd. In de primaire en secundaire sector bleef de werkgelegenheid, na de omvangrijke afbraak in de voorgaande periode, stabiel, terwijl de werkgelegenheidsgroei in de quataire sector, na de sterke uitbreiding in de jaren zeventig, aanzienlijk afzwakte. Terwijl het aantal laagbetaalde banen weer begon te groeien en de beloningsverschillen licht toenamen, bleef het aantal laag gekwalificeerde banen vrijwel gelijk. De reële lonen ontwikkelden zich met een gemiddelde jaarlijkse stijging van 0,6% zeer gematigd. De werkloosheid daalde aanvankelijk gestaag, maar doordat ze tijdens de 'milde' recessie van 1993-1994 weer sterk toenam, was de daling over de gehele periode 1984-1996 slechts gering. Het aandeel langdurig werklozen bleef vrijwel gelijk. De brede werkloosheid conform de OESO-definitie, nam zelfs nog iets toe.

Samenvattend was de ontwikkeling in de jaren 1984-1996 aanzienlijk gunstiger dan die in de jaren 1970-1984. In de laatste twaalf jaar groeide de werkgelegenheid sterk, steeg de arbeidsparticipatie en daalde de werkloosheid. Het aandeel langdurig werklozen werd echter niet kleiner. Verder viel de periode vanaf 1984 op door een verschuiving in de werkgelegenheidsgroei van de quataire sector naar de tertiaire sector, door een versnelling in de groei van deeltijd- en flexibele banen, door een zeer gematigde loonontwikkeling en door een toename van de beloningsverschillen.

Het is moeilijk aan te geven waaraan de omslag in de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt halverwege de jaren tachtig moet worden toegeschreven. Waarschijnlijk spelen hierbij meerdere factoren een rol. De diepe economische recessie in het begin van de jaren tachtig en de explosieve stijging van de werkloosheid waarmee deze gepaard ging, veroorzaakten een schokeffect. Dit maakte enerzijds, met het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers, de weg vrij voor een ingrijpende wijziging in het overheidsbeleid en bracht anderzijds ook een belangrijke verandering teweeg in de opstelling van de sociale partners (zie § 11.4). Verder profiteerde Nederland vanaf 1984 van het krachtige herstel van de wereldhandel. Hier doorheen speelden meer geleidelijke, structurele ontwikkelingen, zoals de sterke toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen en de groei van deeltijdwerk.

§ 11.3 Opvattingen over arbeid In 1990 stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn rapport *Een werkend perspectief* dat het tijd was voor een herwaardering van

(betaalde) arbeid. De hoge en hardnekkige werkloosheid in de jaren tachtig en de verwachting dat volledige werkgelegenheid geen bereikbaar doel meer was, zouden te zeer tot een relativering van het maatschappelijke en individuele belang van betaalde arbeid hebben geleid. Bovendien had de fixatie op (onvrijwillige) werkloosheid aan het oog onttrokken dat Nederland zich vooral in negatieve zin van andere landen onderscheidde door zijn lage niveau van arbeidsparticipatie. Dat was geen recent verschijnsel, maar deed zich ook al in de jaren zestig voor, toen er nog sprake was van 'volledige werkgelegenheid'. Volgens de WRR vormt "een laag arbeidsparticipatieniveau een kernprobleem (...) van de hedendaagse verzorgingsstaat" en is het "de achilleshiel van het Nederlandse sociaal-economische stelsel" (WRR 1990: 30, 31, 38). Sinds het WRR-rapport eind 1990 verscheen, heeft deze opvatting over het grote belang van arbeidsparticipatie in de politiek breed ingang gevonden. Dit roept de vraag op of er rond 1990 ook onder de Nederlandse bevolking een omslag in de waardering van arbeid viel waar te nemen. Gegevens uit het periodieke onderzoek Culturele veranderingen in Nederland (zie hoofdstuk 5, Waarden en normen in de samenleving) suggereren dat dit inderdaad het geval is. In tabel 11.5 is voor de periode vanaf het begin van de jaren tachtig de steun onder de bevolking voor drie opvattingen over arbeid weergegeven.

Tabel 11.5 Enkele opvattingen over arbeid, bevolking van 16 jaar en ouder, 1980-1993 (in procenten)

	1981	1983	1986	1987	1991	1993
Wie niet werkt, zolang hij kan werken en werk kan vinden, heeft eigenlijk geen recht op inkomen of uitkeringen ^a	75	61	54	57	66	67
Wie niet werkt zal ook niet eten ^a	.	16	13	14	.	19
Als u een miljoen gulden in een loterij zou winnen, zou u dan blijven werken? ^b	.	.	.	82	83	86

^a Het percentage dat het hier 'volkomen mee eens' of 'in grote lijnen mee eens' is.

^b Het percentage dat de vraag met 'ja' of 'waarschijnlijk wel' beantwoordt.

Bron: SCP (CV'81-'93)

De eerste twee opvattingen kan men beschouwen als indicatoren voor het arbeidsethos, de mate waarin men arbeid als een plicht beschouwt. Tussen 1981 en 1986 nam het percentage van de bevolking van 16 jaar en ouder dat deze opvatting ondersteunt af, om daarna weer geleidelijk toe te nemen. De derde vraag geeft een indicatie van het belang dat men voor zichzelf aan arbeid toekent. Doordat deze vraag in 1987 voor het eerst werd gesteld, kan alleen worden geconstateerd dat het percentage respondenten dat na het winnen van een miljoen gulden zou doorwerken, tussen 1987 en 1993 licht is toegenomen. Deze cijfers lijken erop te duiden dat er een samenhang bestaat tussen de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de werkloosheid aan de ene kant en de maatschappelijke opvattingen over arbeid aan de andere kant. Naarmate de werkloosheid hoger en de werkgelegenheidsontwikkeling ongunstiger is, ziet men arbeid in minder sterke mate als een plicht. Of er daadwerkelijk een causaal verband tussen de omvang van de werkloosheid en het arbeidsethos bestaat, kan op grond van dit beperkte aantal waarnemingen echter niet worden vastgesteld.

In ieder geval blijkt steeds een ruime meerderheid van de bevolking arbeid als een plicht te zien voor wie kan werken, terwijl minimaal vier vijfde van de

respondenten zegt te zullen blijven werken als men in een loterij een miljoen gulden zou winnen.

Zowel in 1982 als in 1995 werd in opdracht van het SCP een onderzoek verricht naar de leefsituatie van werkenden en niet-werkenden (LWW'82 en LWW'95). Ook in dit onderzoek werd een aantal vragen gesteld die een indicator van het arbeidsethos vormen. Tabel 11.6 geeft een overzicht van de opvattingen in beide jaren.

Tabel 11.6 Opvattingen over arbeid,^a bevolking van 16 jaar en ouder, 1982 en 1995 (in procenten)

	1982	1995
Eigenlijk moet iedereen kunnen kiezen of hij wil werken of niet	24	28
Als je niet wilt werken, profiteer je van anderen	78	69
Je hoeft niet per se te werken om nuttig bezig te zijn	57	69
Werken is alleen maar een manier om geld te verdienen	39	24

^a Het percentage dat het met de stelling 'helemaal eens' of 'eens' is.

Bron: SCP (LWW'82 en LWW'95)

De antwoorden op de eerste drie vragen duiden erop dat het arbeidsethos tussen 1982 en 1995 minder sterk is geworden: werken wordt in mindere mate als een plicht gezien. Tegelijkertijd zagen in 1995 minder mensen werken louter als een bron van inkomen dan in 1982. Blijkbaar is het belang dat men hecht aan de immateriële of intrinsieke aspecten van werk (zoals ontplooiingsmogelijkheden en sociale contacten) toegenomen.

Doordat voor de tussenliggende jaren voor de eerste drie vragen geen gegevens beschikbaar zijn, kan niet worden vastgesteld of zich ook bij deze opvattingen aan het eind van de jaren tachtig een omslag heeft voorgedaan. Op grond van deze twee meetpunten kan immers niet worden uitgesloten dat er sprake is van een trendmatige afname van het arbeidsethos.

De vierde vraag is ook in 1989 in Culturele veranderingen in Nederland gesteld. Toen bleek 22% van de respondenten van mening dat werken alleen een manier is om geld te verdienen. Dit percentage vormt derhalve een (zwakke) aanwijzing voor een omslag aan het eind van de jaren tachtig.

Hoewel vorenstaande gegevens geen aanwijzing vormen voor een sterke verandering in het arbeidsethos sinds het begin van de jaren tachtig, stellen Zanders et al. (1994: 114) dat er, in ieder geval onder de werkende bevolking, tussen 1977 en 1985 wel sprake is geweest van "een forse daling van het arbeidsethos". Zo nam de steun voor de uitspraak 'Als iemand van het leven wil genieten moet hij ook bereid zijn er hard voor te werken' af van 78% in 1977 tot 65% in 1985 en de steun voor 'Werken moet altijd op de eerste plaats komen, zelfs als het minder vrije tijd betekent' van 49% tot 25%.

11.4 Een kwart eeuw arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid

Deze paragraaf biedt een overzicht van 25 jaar arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid. De aandacht zal daarbij beperkt blijven tot het 'kwantitatieve' beleid, dat wil zeggen het beleid gericht op bestrijding van de werkloosheid, bevordering van de werkgelegenheidsgroei, verhoging van de arbeidsparticipatie en verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod. Meer kwalitatieve beleidsdoelstellingen, zoals verbetering van de arbeidsomstandigheden, medezeggen-

schap en scholing, blijven derhalve buiten beschouwing. In paragraaf 11.4.1 wordt een feitelijke beschrijving gegeven van het overheidsbeleid sinds de eerste oliecrisis in 1973, in paragraaf 11.4.2 wordt een beoordeling gegeven van de resultaten van dit beleid.

11.4.1 Overzicht van het gevoerde overheidsbeleid⁸

In de jaren zestig had geleidelijk de overtuiging postgevat dat geprononceerde conjunctuurcycli en omvangrijke werkloosheid dankzij het Keynesiaanse beleidsinstrumentarium tot het verleden behoorden. Volledige werkgelegenheid werd als een vaststaand feit aangenomen en de aandacht kon dus op andere doeleinden worden gericht, zoals verbetering van de kwaliteit van de arbeid en uitbreiding van de collectieve dienstverlening.⁸

De verdubbeling van de werkloosheid van 100.000 tot 200.000 na de eerste oliecrisis in 1973 kwam dan ook als een schok. Een werkloosheid van een dergelijke omvang - 4% van de beroepsbevolking - werd alom als onaanvaardbaar hoog beschouwd en herstel van volledige werkgelegenheid was dan ook één van de hoofddoelstellingen van het kabinet-Den Uyl (1973-1977). "De bestrijding van de werkloosheid heeft vanzelfsprekend een zeer hoge prioriteit van de regering", schreef minister Boersma in de Memorie van Toelichting bij de begroting voor het jaar 1976 van het ministerie van Sociale Zaken (TK 1975/1976). Het kabinet stelde zich in eerste instantie ten doel om de werkloosheid terug te dringen tot een niveau van 150.000. Aanvankelijk werd ervan uitgegaan dat dit met de vertrouwde Keynesiaanse instrumenten kon worden bewerkstelligd, dat wil zeggen door het stimuleren van de effectieve vraag (bv. in de vorm van extra bouwprogramma's), steun aan noodlijdende bedrijven en het uitbreiden van de werkgelegenheid in de collectieve sector.

Daarnaast werd een gematigde loonontwikkeling als belangrijke voorwaarde voor herstel van de werkgelegenheidsgroei gezien. Al tien jaar eerder echter, in 1963, was er een einde gekomen aan de naoorlogse periode van 'geleide loonpolitiek', hetgeen overigens pas in 1970 werd geformaliseerd in een nieuwe Wet op de loonvorming. In de jaren zeventig zetten de sterke loonstijgingen uit de tweede helft van de jaren zestig zich in eerste instantie onverminderd voort. De zogeheten Machtigingswet die na de eerste oliecrisis begin 1974 werd aangenomen, bood de regering weliswaar de mogelijkheid om weer in te grijpen in de loonvorming - waarvan onmiddellijk gebruik werd gemaakt -, maar dit had vooralsnog weinig effect op de gerealiseerde loonstijgingen: tot en met 1976 bleven die boven de 10% per jaar liggen.

Ondanks de gepleegde inspanningen bleef de werkloosheid op het hoge niveau van 200.000 steken en liepen de collectieve uitgaven en het financieringstekort snel op. De '1%-nota' van minister van Financiën Duisenberg, waarin deze voorstelde de collectieve uitgaven in het vervolg jaarlijks nog 'slechts' met 1% van het nationaal inkomen te laten toenemen, maakte in 1976 alweer een einde aan het Keynesiaanse stimuleringsbeleid.

Mede geïnspireerd door het WRR-rapport *Maken wij er werk van?* uit 1977 trachtte het eerste kabinet-Van Agt (1977-1981) de werkloosheid vooral omlaag te brengen door de werkgelegenheid in de quartaire sector uit te breiden. Daarnaast werd de werkloosheid kunstmatig laag gehouden door het arbeidsaanbod te beperken: aan ouderen werden ruime mogelijkheden geboden om vervroegd de arbeidsmarkt te verlaten (via de WAO, door de sollicitatieplicht voor werklozen van 57,5 jaar en ouder in 1984 op te heffen en via de nieuwe regelingen voor vervroegde uittreding, VUT) en jongeren werden gestimuleerd om langer onderwijs te blijven volgen. Als gevolg daarvan daalde de participatiegraad van zowel ouderen (50-64 jaar) als jongeren (15-24 jaar) tussen 1975 en 1985 met 10 procentpunten.

De diepe economische recessie die volgde op de tweede oliecrisis in 1979 gooide echter roet in het eten. In december 1979 mislukte op het nippertje een centraal akkoord tussen de vakbeweging en de werkgeversorganisaties met onder meer afspraken over loonmatiging, doordat de Voedingsbond FNV niet akkoord ging met de daarin overeengekomen maximale loonstijging. Om de loonontwikkeling in de hand te houden, besloot minister Albeda van Sociale Zaken vervolgens enkele loonmaatregelen uit te vaardigen. Ditmaal leken ze succes te hebben, want zowel in 1980 als in 1981 bleef de gemiddelde loonstijging achter bij de prijsstijging, waardoor de reële lonen voor het eerst sinds lange tijd daalden. Deze omslag in de loonontwikkeling kon echter niet voorkomen dat in het laatste jaar van het eerste kabinet-Van Agt zowel de werkloosheid als het financieringstekort schrikbarend snel opliep.

Toen in 1981 Den Uyl in het tweede kabinet-Van Agt aantrad als minister van Sociale Zaken *en Werkgelegenheid* - zoals er op zijn aandringen aan was toegevoegd -, noemde hij de door het Centraal Planbureau voorspelde stijging van de werkloosheid tot een half miljoen "volstrekt onaanvaardbaar". Een ambitieus werkgelegenheidsplan moest aan de explosief stijgende werkloosheid een halt toeroepen. Vooral door onenigheid over dit plan struikelde het kabinet echter al binnen een jaar en werd de meest pessimistische voorspelling van het CPB in de daaropvolgende jaren nog ruimschoots overtroffen: op basis van de toen gehanteerde definitie en meetmethode verviervoudigde de werkloosheid in minder dan vier jaar tijd, tot ze ruim boven de 800.000 haar top bereikte.

Ook het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986) vond dat "wij met kracht moeten blijven streven naar volledige werkgelegenheid" (minister van Sociale Zaken De Koning in de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1985, TK 1984/1985), maar om dit doel te bereiken werd de koers in vergelijking met voorgaande kabinetten grondig verlegd. Het Keynesiaanse beleid van vraagstimulering was in diskrediet geraakt en werd nu zelfs veelvuldig als *oorzaak* van de problemen aangewezen. Immers, door jarenlang een expansief begrotingsbeleid te voeren, waren zowel de collectieve-lastendruk als het financieringstekort uit de hand gelopen. Dat dreef de rentestand en de loonkosten op en stond herstel van economische groei en volledige werkgelegenheid in de weg. De quartaire sector werd nu niet meer gezien als een middel om werklozen aan het werk te helpen, maar vooral als een loden last rond de nek van het bedrijfsleven, die creatie van duurzame banen in de marktsector in de weg stond. Onder de noemer van een no-nonsensebeleid nam een langdurige periode van bezuinigingen op de overheidsuitgaven een aanvang. De overheid zag het niet meer als haar taak om zelf werkgelegenheid te scheppen. Herstel van volledige werkgelegenheid zou door de marktsector moeten worden gerealiseerd; de overheid diende daarvoor slechts randvoorwaarden te scheppen. Loonmatiging werd als belangrijkste voorwaarde voor banengroei gezien. Door loonmatiging zouden enerzijds de rendementen van het bedrijfsleven zich kunnen herstellen en zou anderzijds de vervanging van arbeidskrachten door machines en computers kunnen worden geremd. Het eerste kabinet-Lubbers dreigde daarom gelijk bij zijn aantreden met een loonstop indien de sociale partners niet zelf tot overeenstemming over een gematigde loonontwikkeling zouden komen. In combinatie met de snel verslechterende werkgelegenheids-situatie vormde dit dreigement voldoende prikkel om in november 1982 tot een centraal akkoord tussen de sociale partners te komen, het befaamde Akkoord van Wassenaar. Behalve loonmatiging ten behoeve van rendementsherstel omvatte het centraal akkoord - als tegenprestatie voor de vakbonden - ook een afspraak over herver-

deling van arbeid door middel van arbeidstijdverkorting. In de daaropvolgende jaren werd in de meeste CAO's de werkweek dan ook teruggebracht van 40 uur naar 38 uur, meestal in de vorm van zogeheten roostervrije dagen.

Het Akkoord van Wassenaar betekende het einde van een periode waarin de regering zich, ondanks de formeel vrije loononderhandelingen, met grote regelmaat in de loonvorming mengde: tussen 1970 en 1982 werd liefst zevenmaal een loonmaatregel genomen. De gewijzigde opvattingen over de overheidsbemoeyenis met de loonvorming werden in 1986 formeel door het parlement bekrachtigd in de nieuwe Wet op de loonvorming, waarin werd vastgelegd dat de overheid zich alleen nog in acute crisissituaties in de loonvorming mocht mengen. (Overigens weerhield dit verschillende ministers van Sociale Zaken er niet van om met enige regelmaat met looningrepen te blijven dreigen.) Het Akkoord van Wassenaar luidde tevens een zekere mate van decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in. De arbeidsvoorwaarden zouden in het vervolg meer op de mogelijkheden van de afzonderlijke bedrijfstakken moeten worden afgestemd en minder op basis van macro-economische indicatoren als de (verwachte) inflatie en productiviteitsstijging.

Aanvankelijk leek de beleidswijziging die met het kabinet-Lubbers werd ingezet geen positief effect te sorteren. Integendeel, de werkloosheid groeide in 1983 met zo'n 20.000 personen per maand tot boven de 800.000. Om zijn *commitment* aan de bestrijding van de werkloosheid te onderstrepen, sprak minister-president Lubbers in 1984 uit dat hij zou opstappen indien de werkloosheid de grens van een miljoen zou overschrijden.

Pas vanaf 1985 leek het beleid, mede dankzij een krachtig herstel van de internationale economie, vruchten af te werpen. De werkgelegenheid trok sterk aan en de werkloosheid begon geleidelijk te dalen. Het tweede kabinet-Lubbers, dat in 1986 aantrad, durfde dan ook als doelstelling te formuleren dat de werkloosheid in 1990 tot een half miljoen zou zijn teruggebracht. Hoewel dit niveau ruim driemaal zo hoog was als wat de kabinetten Den Uyl en Van Agt zich in de jaren zeventig ten doel stelden, werd dit aantal toch alleen gehaald dankzij een nieuwe meetmethode van de werkloosheid op basis van de Enquête beroepsbevolking. In de bestanden van de arbeidsbureaus stonden in 1990 nog altijd meer dan 600.000 werkzoekenden zonder baan ingeschreven. Volgens de huidige definitie van de geregistreerde werkloosheid was dit echter niet meer dan 358.000.

Het feit dat de sterke werkgelegenheidsgroei in de tweede helft van de jaren tachtig - ieder jaar kwamen er gemiddeld bijna 150.000 banen bij - toch slechts in een langzame daling van de werkloosheid resulteerde, deed de overtuiging groeien dat er meer aan de hand was dan alleen een tekort aan banen. In toenemende mate werd de oorzaak van werkloosheid ook bij de werklozen zelf gezocht. Door onvoldoende kwalificaties en/of door een te passieve opstelling zouden zij geen 'effectief' arbeidsaanbod vormen en daardoor niet in aanmerking komen voor de nieuwe banen. Enerzijds werd het beleid daarom gericht op het aantrekkelijker maken van kansarme werklozen voor werkgevers, via scholing, werkervaringsplaatsen en het verlagen van de loonkosten met de wet-Vermeend/Moor. Anderzijds werden de werklozen geprikkeld om zelf actiever te worden, door middel van heroriënteringsgesprekken en het vergroten van de afstand tussen lonen en uitkeringen door 'ontkoppeling' en verhoging van het arbeidskostenforfait.

Omdat het aandeel langdurig werklozen echter zeer hoog bleef (boven de 50%), werd het beleid dat op de werklozen zelf was gericht onder het derde kabinet-Lubbers (1989-1994) geïntensiveerd. De belangrijkste nieuwe ontwikkeling was dat, na enkele experimenten met het 'terugploegen van uitkeringen' in de bouw-

sector halverwege de jaren tachtig, nu in aanzienlijk grotere omvang uitkeringsgelden werden ingezet om additionele banen te creëren voor zeer langdurig werklozen (de banenpools) en voor werkloze jongeren (het Jeugdwerkgarantieplan, JWG). Deze maatregelen maakten deel uit van het bredere kabinetsbeleid van sociale vernieuwing, een poging om op lokaal niveau verbetering van de leefomstandigheden en uitbreiding van de werkgelegenheid te combineren, onder meer door werklozen in te zetten voor maatschappelijk nuttige taken. Verder werd, na een voorbereidingstijd van jaren, de opzet van de Arbeidsvoorziening ingrijpend veranderd. Aanleiding daarvoor was de onvrede over het feit dat de publieke arbeidsvoorziening, in een tijd waarin de werkgelegenheid snel groeide en sommige werkgevers begonnen te klagen over moeilijk vervulbare vacatures, er niet in slaagde een substantieel deel van de ingeschreven werklozen aan werk te helpen. Meer directe betrokkenheid van de sociale partners, door hen naast de vertegenwoordigers van de overheid in het bestuur op te nemen, zou tot een doelmatiger en rechtvaardiger aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt moeten leiden. In 1991 werd deze zogeheten tripartisering van de Arbeidsvoorziening een feit.

Ten aanzien van het stelsel en de uitvoering van de sociale zekerheid was in de loop van de jaren tachtig het besef gegroeid dat deze een veel te passief karakter hadden (de 'uitkeringsfabriek'). Daarom werden vanaf het begin van de jaren negentig tal van maatregelen genomen om de activerende werking van de sociale zekerheid te versterken, met name in de sfeer van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen (zie hierover verder hoofdstuk 12, Sociale zekerheid).

Weliswaar spitte het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid zich in de loop van de jaren tachtig steeds meer toe op de specifieke problemen van en belemmeringen bij de werklozen zelf, tegelijkertijd werd het van groot belang geacht om de 'banenmachine' op gang te houden. De reden daarvoor was niet alleen dat de werkloosheid, ondanks de sterke werkgelegenheidsgroei, slechts mondjesmaat afnam, maar ook dat de aandacht, onder invloed van het rapport *Een werkend perspectief* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 1990), geleidelijk verschoof van werkloosheidsbestrijding naar verhoging van de arbeidsparticipatie. Ook bij een lagere werkloosheid bleef het wenselijk om meer mensen aan het werk te krijgen, om daarmee het economische draagvlak onder de verzorgingsstaat te versterken.

Doordat de overheidsfinanciën langzamerhand op orde begonnen te komen en het financieringstekort terugliep, ontstond aan het eind van de jaren tachtig ruimte om het proces van loonmatiging - dat nog altijd als de belangrijkste voorwaarde voor werkgelegenheidsgroei werd gezien - te ondersteunen door middel van lastenverlichting. Nadat de collectieve-lastendruk tussen 1982 en 1988 nog met 2 procentpunt was gestegen, kon hij tussen 1988 en 1995 dalen van 49% naar 44% (CPB 1998).

Toch liep in 1992 en 1993 de loonstijging weer op, terwijl Nederland in 1993 een conjuncturele inzinking doormaakte. Omdat ook de werkloosheid weer in forse sprongen omhoog ging, was dit aanleiding voor minister De Vries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om tot tweemaal toe met een looningreep te dreigen. Zo ver kwam het echter niet, doordat zowel eind 1992 als eind 1993 centrale afspraken tussen de sociale partners werden gemaakt waarin loonmatiging opnieuw een belangrijke plaats innam, naast een nieuw thema als flexibilisering. Deze afspraken hadden onmiddellijk hun weerslag op de CAO's die in daaropvolgende maanden tot stand kwamen, zodat het uiteindelijk bij een klein loongolfje bleef.

Het kabinet-Kok (1994-1998) zette het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid van het voorgaande kabinet op hoofdlijnen voort, maar plaatste wel enkele nieuwe accenten. Het meest opvallende was de sterke uitbreiding van de gesubsidieerde werkgelegenheid in de vorm van de 'Melkert-banen', genoemd naar de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in dit kabinet. Naast de bijna 50.000 personen die al in het JWG en de banenpools te werk waren gesteld, kwamen daar in de periode 1995-1997 nog eens zo'n 30.000 personen in een Melkert-baan bij. Daardoor hadden in 1997 zo'n 180.000 mensen een gesubsidieerde arbeidsplaats (incl. de sociale werkvoorziening), dat is circa 3% van de werkzame beroepsbevolking. De regulering van de verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid (met uitzondering van de sociale werkvoorziening en de Melkert-1-banen) werd gestroomlijnd in de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW). Daarnaast werd getracht in meer algemene zin de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te vergroten, door de lastenverlichting te concentreren op de laagbetaalde banen. Dit werd gerealiseerd door middel van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen (WVA), waarmee de 'wig' tussen brutoloonkosten en nettoloon voor de laagste loonklassen aanzienlijk werd verkleind.

Een andere nieuwe beleidslijn die door het kabinet-Kok werd ingezet, betreft het evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt. In de overtuiging dat verdere groei van de werkgelegenheid mede afhangt van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt, werd in de kabinetsnota *Flexibiliteit en zekerheid* (TK 1995/1996) een aantal maatregelen aangekondigd om enerzijds bestaande belemmeringen voor een meer flexibele inzet van arbeidskrachten (onder meer via uitzendwerk) weg te nemen, maar anderzijds de rechtspositie van flexibele arbeidskrachten die gedurende langere tijd hebben gewerkt te verbeteren. Omdat de tripartisering van de Arbeidsvoorziening die in 1991 was ingevoerd in de jaren daarna niet tot de gewenste verbeteringen leidde, werd de Arbeidsvoorziening in 1996 nogmaals herzien. De publieke Arbeidsvoorziening moest zich in het vervolg sterker op de moeilijk bemiddelbare groepen richten en zou geleidelijk aan meer met andere (ook commerciële) bemiddelaars moeten gaan concurreren. Daarnaast werd onder de noemer 'Samenwerking werk en inkomen' (SWI) de samenwerking tussen de Arbeidsvoorziening, sociale diensten en uitvoeringsinstanties voor de sociale verzekeringen (uvi's) gestimuleerd.

Wie het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid van de afgelopen 25 jaar overziet, zal daarin in ieder geval één opmerkelijke constante aantreffen, namelijk de voortdurende nadruk op een gematigde loonontwikkeling. De instrumenten die daarvoor werden ingezet, varieerden nogal: van daadwerkelijk ingrijpen in de loonvorming in de jaren zeventig via dreigen met een loonmaatregel om de sociale partners tot een centraal akkoord te bewegen in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig, tot lastenverlichting in de tweede helft van de jaren negentig. Aan het belang van loonmatiging werd echter vrijwel nooit getwijfeld.

Naast deze constante in het werkgelegenheidsbeleid heeft in deze periode ook een aantal accentverschuivingen plaatsgevonden, te weten:

- van macro-economisch vraagbeleid (stimulering bestedingen, uitbreiding collectieve sector) naar micro-economisch aanbodbeleid (versterken prikkels, wegnemen belemmeringen);
- van een passief arbeidsmarktbeleid (nadruk op inkomensvoorziening via de sociale zekerheid) en beperking van het arbeidsaanbod (langere onderwijsdeelname, vervroegde uitstroom, arbeidstijdverkorting) naar een actief arbeidsmarktbeleid (nadruk op preventie en reïntegratie) en stimulering van het arbeidsaanbod;

- van stringente regulering (minimumloon, ontslagbescherming, arbeidstijden, arbeidsomstandigheden, beperking van uitzendwerk) naar een meer geliberaliseerde en flexibele arbeidsmarkt;
- van een monopoliepositie van de publieke Arbeidsvoorziening (de arbeidsbureaus) naar concurrentie tussen commerciële en niet-commerciële intermediairs (uitzendbureaus, wervings- en selectiebureaus, headhunters).

Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze accentverschuivingen (met uitzondering van de eerste) vaak sterker tot uitdrukking kwamen in beleidsdocumenten dan in het feitelijke beleid zoals dat in de praktijk vorm krijgt. Zo begint het activerende arbeidsmarktbeleid pas de laatste jaren schoorvoetend van de grond te komen, is van een werkelijke deregulering van de arbeidsmarkt nog nauwelijks sprake en worden de arbeidsbureaus pas in het jaar 2001 gelijkgeschakeld aan de commerciële intermediairs.

11.4.2 De balans van 25 jaar overheidsbeleid

Een beoordeling van de effecten van beleid is mede afhankelijk van het referentiepunt: vergelijkt men de resultaten met de doelstellingen van de beleidsmakers, met de situatie in het verleden, met de situatie in andere landen of met de (hypothetische) situatie indien het gevoerde beleid achterwege zou zijn gebleven? De laatste vergelijking vereist simulaties met een econometrisch model, zoals die met enige regelmaat door het Centraal Planbureau worden uitgevoerd. Twee voorbeelden hiervan zijn de zogeheten *what-if*-simulaties uit 1988 en 1991. Hierin wordt geconcludeerd dat de sterke werkgelegenheids groei in de periode 1983-1990 vooral te danken was aan de loonmatiging (die mede werd gestimuleerd door de 'ontkoppeling' van het minimumloon en de sociale uitkeringen) en herverdeling van werk via arbeidsduurverkorting en deeltijdwerk (CPB 1991: 14-15).

Een vergelijking van de werkgelegenheid en werkloosheid met het verleden of met andere landen is in zoverre 'onzuiver' dat ook andere variabelen dan alleen het beleid verschillen, zodat niet duidelijk wordt welke resultaten aan het beleid zelf kunnen worden toegeschreven. Ook bij een vergelijking van de resultaten met de doelstellingen van het beleid blijft in het midden in welke mate het al dan niet realiseren van die doelstellingen aan het beleid zelf is te danken. Men zou echter kunnen stellen dat beleidsmakers bij het formuleren van de doelstellingen idealiter al met de invloed van andere, exogene factoren rekening houden. Is bovendien het nut van het formuleren van doelstellingen niet mede hierin gelegen dat men er later op kan worden afgerekend? In deze paragraaf worden daarom de doelstellingen van de achtereenvolgende kabinetten zelf als voorname referentiepunt gehanteerd.

Vanaf 1974 is bestrijding van de werkloosheid en herstel van volledige werkgelegenheid steeds het hoofddoel van het overheidsbeleid met betrekking tot de arbeidsmarkt geweest. Aangezien het aantal werklozen anno 1998 nog altijd boven het niveau ligt dat in de tweede helft van de jaren zeventig als onaanvaardbaar hoog werd beschouwd, ligt de conclusie voor de hand dat (bijna) 25 jaar strijd tegen de werkloosheid niet in alle opzichten succesvol is geweest. Toch zou het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid tekort worden gedaan door met deze conclusie te volstaan.

Om te beginnen kan worden vastgesteld dat in de tweede helft van de hier beschouwde periode, sinds het midden van de jaren tachtig, ten aanzien van de werkloosheid wel degelijk vooruitgang is geboekt. De werkloosheid is sinds het hoogtepunt in 1983 met zo'n 300.000 gedaald en het huidige werkloosheidspercentage van minder dan 6 behoort tot de laagste van de OESO-landen.

Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het officiële werkloosheidscijfer een aanzienlijke onderschatting inhoudt van de feitelijke werkloosheid, doordat diverse groepen niet worden meegeteld. De brede werkloosheid zoals de OESO die definieert, is momenteel groter dan ooit tevoren en omvat al 15 jaar lang nagenoeg een kwart van de brede beroepsbevolking.

Daar komt bij dat het meest problematische deel van de werkloosheid, namelijk langdurige werkloosheid (gedefinieerd als langer dan een jaar), een uitermate hardnekkig karakter blijkt te hebben. Ondanks de vele specifieke maatregelen die sinds het midden van de jaren tachtig zijn genomen, is het niet gelukt om het aandeel langdurig werklozen in de totale werkloosheid structureel omlaag te brengen: nog altijd staat meer dan de helft van de geregistreerde werklozen langer dan een jaar bij het arbeidsbureau ingeschreven.

In absolute getallen is de langdurige werkloosheid overigens wel aanzienlijk kleiner geworden, van ruim 300.000 in 1984 tot 161.000 in het voorjaar van 1998. De laatste jaren is deze daling in niet onbelangrijke mate te danken aan de maatregelen van het kabinet-Kok, zoals de Melkert-banen en de lastenverlichting aan de onderkant. Daardoor is over de periode 1994-1998 ongeveer een derde van de langdurig werklozen aan werk geholpen en daalde het aantal langdurig werklozen begin 1998 tot onder het niveau van 1992, kort voor de laatste, milde economische recessie.

Geconcludeerd kan worden dat de strijd tegen de (langdurige) werkloosheid slechts ten dele is geslaagd. Veel succesvoller was het beleid gericht op bevordering van de werkgelegenheid. De inmiddels veel geroemde 'banenmachine' van Nederland kende in de afgelopen tien jaar binnen de OESO haar gelijke niet: tussen 1983 en 1996 nam de werkgelegenheid met een kwart ofwel 1,3 miljoen banen toe. Daar staat wel tegenover dat de werkgelegenheid in de eerste helft van de hier beschouwde periode, 1970-1983, amper groeide (met 200.000 ofwel 4%), zodat de prestatie over een kwart eeuw bezien minder indrukwekkend is.

Een tweede kanttekening bij de sterke werkgelegenheids-groei is dat deze beduidend kleiner wordt als de werkgelegenheid niet in werkzame personen, maar in arbeidsjaren of arbeidsuren wordt uitgedrukt. Het totale arbeidsvolume (van werknemers) in uren was in 1970 en 1996 zelfs nagenoeg gelijk. Aangezien in dezelfde periode de bevolking van 15-64 jaar met 29% is gegroeid, is de beschikbare hoeveelheid werk per hoofd van de potentiële beroepsbevolking met 20% afgenomen. Dit hoeft op zichzelf overigens niet negatief te worden beoordeeld. De afname van de hoeveelheid werk per hoofd van de bevolking kan immers (mede) uitdrukking zijn van een voorkeur voor de besteding van de welvaartsgroei aan meer vrije tijd boven meer inkomen.

Overigens geldt ook ten aanzien van het arbeidsvolume in jaren of uren dat de ontwikkeling sinds 1983 aanzienlijk gunstiger was: het aantal arbeidsjaren is tussen 1983 en 1996 met 19% toegenomen en het aantal arbeidsuren met 12%. Niettemin blijft ook voor deze periode gelden dat bijna de helft (44%) van de banengroei kan worden toegeschreven aan de groei van deeltijdwerk (meestal overigens wel banen van een redelijke omvang) en de verkorting van de voltijd-arbeidsduur.

Over het algemeen wordt de sterke werkgelegenheids-groei in Nederland vooral aan twee factoren toegeschreven: de gematigde loonontwikkeling en de verkorting van de gemiddelde arbeidsduur.⁹ De vraag is nu in hoeverre het overheidsbeleid deze twee factoren in gunstige zin heeft beïnvloed.

Zoals in paragraaf 11.4.1 is beschreven, hebben achtereenvolgende regeringen in de afgelopen 25 jaar langs verschillende wegen getracht de loonontwikkeling

te beheersen. In de periode 1970-1981 werd in totaal zeven keer een loonmaatregel genomen. Uit figuur 11.9 komt naar voren dat de maatregelen uit 1970 en 1974 geen noemenswaardig effect op de reële loonontwikkeling lijken te hebben gehad, maar de loonmaatregelen van 1976 (tweemaal), 1980, 1981 en 1982 wel.¹⁰ Dit duidt erop dat de effectiviteit van een loonmaatregel sterk afhangt van de bereidheid van de sociale partners om aan de uitvoering ervan mee te werken. De feitelijke bereidheid daartoe hoeft overigens niet altijd overeen te komen met publieke uitspraken daarover. Zo werd de ingreep in de lonen door het kabinet-Den Uyl in 1974 op grond van de Machtigingswet door de vakbeweging gesteund, zonder dat dit veel effect had op de feitelijke loonontwikkeling, terwijl de reële loondaling in 1980 volgde op het mislukken van een centraal akkoord tussen de sociale partners over loonmatiging in december 1979. Het lijkt erop dat dit bijna-akkoord het werkelijke keerpunt was in de loonontwikkeling, terwijl het alom bejubelde Akkoord van Wassenaar dat eind 1982 werd afgesloten veeleer een bevestiging vormde van de praktijk die in de voorgaande jaren was gegroeid.¹¹

Figuur 11.21

Collectieve lastendruk (cld) (in procenten) en reële loonvoet (1970 = 100), 1970-1997



Bron: CPB (1997b) SCP-bewerking

In de loop van de jaren tachtig, toen looningrepen niet meer als een reële mogelijkheid werden gezien (al werd er door verschillende ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog wel mee bedreigd), verschoof de aandacht naar lastenverlichting als instrument om een gematigde loonontwikkeling te bevorderen. Immers, zo luidt de redenering, als de collectieve lasten dalen, kunnen werknemers met een kleinere loonstijging genoeg nemen om toch dezelfde verbetering van het netto-inkomen te realiseren. Doordat in de jaren tachtig prioriteit werd gegeven aan vermindering van het financieringstekort, kwam er

van het streven naar lastenverlichting vooralsnog echter weinig terecht: in 1993 was de collectieve-lastendruk met 46,8% nog even hoog als in 1980 (figuur 11.21).

Pas de laatste paar jaar is de collectieve-lastendruk substantieel gedaald. Hierin kan dan ook niet de verklaring voor de loonmatiging sinds 1980 zijn gelegen, maar de lastenverlichting verklaart wel mede waarom de loonontwikkeling ook recent, bij een geleidelijk verkrappende arbeidsmarkt, tot nu toe zeer gematigd is gebleven. Vanaf 1984 werd wel de zogeheten wig tussen de brutoloonkosten en het nettoloon geleidelijk verkleind, hetgeen mede heeft bijgedragen aan de gematigde loonontwikkeling na 1983. Figuur 11.21 suggereert echter dat het verband tussen de wig en de reële loonontwikkeling niet erg sterk is. Immers, terwijl de reële loonvoet tussen 1980 en 1983 daalde, werd de wig aanzienlijk groter, en de verkleining van de wig met 5 procentpunten tussen 1987 en 1996 ging juist gepaard met een (overigens geringe) reële loonstijging. Dit betekent niet dat lastendruk niet van invloed is op de reële loonontwikkeling, maar dat andere factoren een groter gewicht in de schaal leggen. In het bijzonder valt hierbij te denken aan de werkloosheid: naarmate deze hoger is, zijn vakbonden in sterkere mate geneigd hun looneisen te matigen (zie hierna).

De tweede factor die aan de sterke werkgelegenheids groei heeft bijgedragen, de herverdeling van werk door de groei van deeltijdwerk en collectieve arbeidsduurverkortung, kan evenmin op het conto van het regeringsbeleid worden geschreven. De afgelopen 25 jaar zijn wel enkele maatregelen genomen in de sfeer van de randvoorwaarden, zoals het recht op het minimumloon voor kleine deeltijdbaantjes, het verbod op ongelijke behandeling van deeltijdwerkers en aanpassing van de Arbeidstijdenwet. Daarnaast spraken verschillende ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hun steun uit voor het proces van herverdeling van werk. De verkorting van de voltijdarbeidsduur, die vooral in de jaren 1983-1985, na het Akkoord van Wassenaar, tot stand kwam, was het resultaat van het grote gewicht dat de vakbeweging hieraan hechtte in de CAO-onderhandelingen en de bereidheid om daarvoor de automatische prijscompensatie op te geven. De sterke groei van het deeltijdwerk werd tot het begin van de jaren negentig in feite door geen van de betrokken partijen bewust nagestreefd; de vakbeweging gaf immers de voorkeur aan collectieve arbeidstijdverkortung en de werkgevers drongen vooral aan op flexibilisering van de arbeidstijden. De groei van het deeltijdwerk was veeleer het resultaat van autonome tendensen die toevallig goed op elkaar aansloten: aan de ene kant de snelle toename van het aantal gehuwde vrouwen dat een deeltijd baan zocht en aan de andere kant de behoefte van werkgevers in (vooral) de dienstensector aan flexibel inzetbare arbeidskrachten.

Uit de constatering dat loonmatiging en herverdeling van werk slechts in beperkte mate door concrete overheidsmaatregelen lijken te zijn bevorderd, volgt nog niet dat het overheidsbeleid in algemene zin nauwelijks een rol heeft gespeeld. Het beleid gericht op sanering van de overheidsfinanciën en een gezond bedrijfsleven, heeft mede het sociaal-economische klimaat geschapen waarin loonmatiging en herverdeling van werk vrucht konden afwerpen. Juist doordat de overheid meer verantwoordelijkheid legde bij de sociale partners, zouden zij zich ook verantwoordelijker zijn gaan gedragen.

In het bijzonder de gematigde opstelling van de Nederlandse vakbeweging was hierbij van cruciale betekenis (vgl. De Beer 1997a; Visser en Hemerijck 1997; De Beer en Luttikhuisen 1998). Enerzijds was zij in belangrijke mate verantwoordelijk voor de nu al bijna 20 jaar volgehouden gematigde loonontwikkeling.

Anderzijds drong zij steeds weer aan op verkorting van de arbeidsduur en - misschien nog belangrijker - wierp zij geen barrière op tegen de sterke groei van deeltijdwerk.

Wat deze gematigdheid van de vakbeweging verklaart, is minder eenvoudig aan te geven. Wellicht moet de verklaring worden gezocht in de overgangsfase waarin de Nederlandse arbeidsmarkt zich de afgelopen decennia bevond. Door de verschuiving in de economische structuur van de traditionele sectoren (landbouw, industrie en bouwnijverheid) naar de dienstensector, in combinatie met de diepe economische recessie aan het begin van de jaren tachtig, werd voor het eerst van een groot deel van de achterban van de vakbeweging - mannelijke werknemers in de traditionele sectoren - de baan bedreigd. Voor de keuze gesteld tussen een hoog risico op werkloosheid en acceptatie van een reële loondaling, kozen de meesten voor het laatste. Hoewel dit een explosieve groei van de werkloosheid in de jaren 1980-1983 niet kon voorkomen, droeg de loonmatiging waarschijnlijk wel bij aan behoud van vele arbeidsplaatsen. Toen in de tweede helft van de jaren tachtig de werkgelegenheid in een opgaande economische conjunctuur weer aantrok, profiteerden daarvan echter niet de werklozen die tijdens de economische crisis waren ontslagen, maar nieuwkomers op de arbeidsmarkt (schoolverlaters en herintredende vrouwen). Dit dwong de vakbeweging haar beleid van loonmatiging voort te zetten. De bereidheid daartoe werd waarschijnlijk versterkt doordat veel gehuwde vrouwen een deeltijdbaan vonden waarmee zij het stagnerende inkomen van hun partner aanvulden. Indirect leverde de loonmatiging voor veel gezinnen dus toch een inkomensverbetering op. Zoals hiervoor opgemerkt, droeg pas in de jaren negentig ook het beleid van lastenverlichting daaraan bij.

In de jaren negentig werden de doelstellingen van werkloosheidsbestrijding en werkgelegenheids groei aangevuld met het streven naar een hogere arbeidsparticipatie. Dit beleid was in zoverre succesvol dat de nettoparticipatiegraad steeg van 48% in 1984 naar 55% in 1990 en 59% in 1996. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat deze stijging vrijwel uitsluitend het gevolg was van de snel groeiende arbeidsdeelname van vrouwen in de leeftijdsklasse 25-49 jaar. De al zeer hoge arbeidsparticipatie van mannen in deze leeftijdsklasse kon vanzelfsprekend nauwelijks toenemen, maar het is tot nog toe niet gelukt om de arbeidsdeelname van oudere mannen (vanaf 50 jaar) substantieel te verhogen. En het is twijfelachtig of de massale toestroom van vrouwen naar de arbeidsmarkt in belangrijke mate aan het gevoerde overheidsbeleid kan worden toegeschreven (vgl. Niphuis-Nell 1997: hoofdstuk 10).

- § 11.5 Uitdagingen en dilemma's voor de toekomst
- De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt laten sinds het midden van de jaren tachtig overwegend een positief beeld zien. Ook voor de komende jaren zijn de vooruitzichten redelijk gunstig. Het Centraal Planbureau (CPB 1997c) verwacht in het zogeheten behoedzame scenario voor die periode dat, bij een gemiddelde economische groei van 2% per jaar, de werkgelegenheid in die periode zonder aanvullend beleid in totaal met 4% zal toenemen. De werkloosheid zal dan echter slechts dalen van 6% van de beroepsbevolking in 1998 naar 5,75% in 2002. Evenals in de afgelopen tien jaar zal de werkgelegenheids groei dus slechts voor een klein deel neerslaan in een vermindering van de werkloosheid. Terwijl op bepaalde deelmarkten in toenemende mate sprake zal zijn van schaarste aan arbeidskrachten, zal nog altijd een omvangrijke groep onvrijwillig aan de kant blijven staan. Mocht de Nederlandse economie de komende jaren onverhoopt in een recessie terechtkomen, dan zou het aantal werklozen, net als in voorgaande recessies, wel weer eens snel kunnen oplopen.

Ook na veertien jaar van bijna onafgebroken economische en werkgelegenheids-groei, ligt nog een aantal hardnekkige problemen en pijnlijke dilemma's in het verschiet. Dat de problemen op de arbeidsmarkt nog niet zijn opgelost, heeft vier oorzaken.

- Nederland kwam halverwege de jaren tachtig uit een diep dal en heeft zijn achterstand ten opzichte van andere landen nog niet op alle terreinen ingehaald.
- De beroepsbevolking groeit sinds 1985, mede als gevolg van die inhaalbeweging, in vergelijking met andere landen zeer sterk.
- Hierdoor gaat de werkgelegenheids-groei grotendeels voorbij aan de zwakste groepen op de arbeidsmarkt.
- Naast de kwantitatieve verbeteringen doen zich ook ingrijpende kwalitatieve veranderingen op de arbeidsmarkt voor, die nieuwe problemen en dilemma's oproepen.

Het eerste punt betreft vooral de arbeidsdeelname van vrouwen, die vergeleken met de Scandinavische en Angelsaksische landen nog steeds aan de lage kant is, en het grote aantal ontvangers van een sociale-zekerheidsuitkering. Tegelijkertijd is vooral de sterke toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen verantwoordelijk voor de snelle groei van de beroepsbevolking. Het derde punt heeft betrekking op onder meer laag opgeleiden, etnische minderheden, ouderen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Bij het vierde punt gaat het om thema's die tien of vijftien jaar geleden nog niet aan de orde waren, zoals flexibilisering, werkdruk, *employability* en de combineerbaarheid van (onbetaalde) zorg en (betaalde) arbeid. Verder valt te denken aan meer 'traditionele' thema's als de kwaliteit van de arbeid en medezeggenschap, die momenteel minder in de belangstelling staan.

Het zou te ver voeren om op elk van deze punten uitgebreid in te gaan. Hierna wordt volstaan met een korte kenschets van enkele problemen en dilemma's en een aanduiding van de richting(en) waarin een oplossing of uitweg wordt of kan worden gezocht. Achtereenvolgens gaat het om de combineerbaarheid van arbeid en zorg, scholing, de arbeidsdeelname van ouderen en van allochtonen, flexibilisering en *employability* en de werkdruk. Eén probleem, dat nog altijd als één van de meest dringende wordt ervaren, namelijk langdurige werkloosheid, zal verder worden uitgewerkt.

<p><i>11.5.1 Enkele arbeidsmarktproblemen en -dilemma's voor de komende jaren</i></p>	<p>De sterke stijging van de arbeidsdeelname van (gehuwde) vrouwen is slechts in geringe mate gepaard gegaan met een gelijkere verdeling van onbetaalde zorgarbeid tussen mannen en vrouwen. Als gevolg daarvan ondervinden veel vrouwen, vooral indien zij jonge kinderen hebben, moeilijkheden om de betaalde arbeid en de onbetaalde zorg te combineren. Om de combineerbaarheid van arbeid en zorg te vergroten, valt te denken aan maatregelen op het gebied van kinderopvang, zorgverlof en het stimuleren van de deelname van mannen aan de onbetaalde zorg. In de hoofdstukken 8 (Emancipatie) en 16 (Vrije tijd, media en cultuur) wordt hieraan aandacht besteed.</p>
---	---

Arbidsdeelname van vrouwen en de combineerbaarheid van arbeid en zorg

<p><i>Scholing</i></p>	<p>De laatste tijd valt van werkgeverskant steeds vaker de klacht te horen dat er onvoldoende geschoolde en gemotiveerde arbeidskrachten beschikbaar zijn. Hoewel er in algemene zin nog geen sprake is van krapte op de arbeidsmarkt (d.w.z. dat de vraag naar arbeidskrachten het aanbod overtreft), is het bij voortgaande werkgelegenheids-groei wel aannemelijk dat zich op steeds meer deelmarkten knelpunten gaan voordoen. Zolang er per saldo nog een overschot aan arbeidskrachten is, lijkt scholing het aangewezen instrument om deze kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod te verminderen. Of het mogelijk is</p>
------------------------	--

om veel werklozen om te scholen voor moeilijk vervulbare vacatures, is echter de vraag (zie ook § 11.5.2). Het alternatief is dan om werknemers in lagere functies door middel van scholing geschikt te maken voor deze vacatures. Als zij doorstromen naar boven, komen er aan de onderkant functies vrij die gemakkelijker door werklozen kunnen worden vervuld ('trek in de schoorsteen'). In het nationaal actieprogramma Een leven lang leren wordt de verantwoordelijkheid voor scholing van werkenden primair bij de belanghebbenden, dat wil zeggen werknemers en werkgevers, gelegd (OC&W 1998). Een probleem hierbij is dat scholing voor een werkgever een riskante investering is, doordat zijn medewerkers na voltooiing van de opleiding door concurrenten kunnen worden weggekocht. Hoewel uit onderzoek blijkt dat het rendement van bedrijfsopleidingen over het algemeen hoog is, bestaat daardoor toch steeds het gevaar van onderinvestering in scholing. Om dit dilemma te doorbreken zou een grotere financiële betrokkenheid van de overheid te overwegen zijn.

Arbeidsdeelname van ouderen Steeds vaker valt de waarschuwing te beluisteren dat we het ons, in verband met de vergrijzing van de (beroeps)bevolking, niet langer kunnen veroorloven dat het grootste deel van de oudere werknemers vervroegd het arbeidsproces verlaat. Hoewel het dieptepunt in de arbeidsparticipatie van ouderen inmiddels lijkt te zijn gepasseerd en er de laatste jaren van een lichte stijging sprake is, neemt nog altijd slechts een kwart van de bevolking tussen 55 en 64 jaar aan het arbeidsproces deel. Het grootste probleem hierbij is dat de macrodoelstelling van verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen op gespannen voet staat met de rationele afwegingen van individuele werkgevers en werknemers op microniveau. Zij hebben er vaak een gemeenschappelijk belang bij om de arbeidsrelatie rond of vóór het zestigste jaar te beëindigen: de werkgever vanwege de (vermeende) teruglopende productiviteit en flexibiliteit van de werknemer, de werknemer vanwege de (te) hoge arbeidsbelasting en de beschikbaarheid van aantrekkelijke uittrederoutes (VUT, WAO, WW met aanvulling). Oplossingen, zoals demotie, die vervroegde uittreding minder aantrekkelijk maken voor de ene partij (de werkgever), dreigen tegelijkertijd voor de andere partij (de oudere werknemer) de prikkel om te stoppen met werken te versterken. Het is de vraag of werkgevers en werknemers in staat zijn op eigen kracht deze vicieuze cirkel te doorbreken. Wellicht zal daarvan pas sprake zijn als er weer schaarste aan geschikte arbeidskrachten ontstaat. Dat kan - enkele deelmarkten daargelaten - echter nog geruime tijd duren. Scholing van oudere werknemers zou een bijdrage kunnen leveren aan verlenging van hun deelname aan het arbeidsproces. Vanwege de korte terugverdientijd zal zij waarschijnlijk echter alleen van de grond komen met een substantiële bijdrage van de overheid (zie hierover verder Timmermans 1997: hoofdstuk 4). Met ingang van 1998 is voor ondernemers overigens een fiscale faciliteit van 235 miljoen gulden ingesteld ten behoeve van scholing, waarbij een extra accent ligt op oudere werknemers (OC&W 1998: 5).¹²

Arbeidsdeelname van allochtonen Het aantal werkzame allochtonen stijgt in hetzelfde tempo als de allochtone beroepsbevolking, waardoor hun achterstand in arbeidsparticipatie ten opzichte van de autochtone bevolking gelijk blijft. Hoewel ook de werkloosheid onder allochtonen de laatste jaren gestaag daalt, blijft ze 2,5 (Surinamers en Antillianen) tot viermaal (Turken en Marokkanen) zo hoog als onder autochtonen. Een algemeen werkgelegenheidsbeleid blijkt derhalve niet te volstaan om de oververtegenwoordiging van allochtonen in de werkloosheid op te lossen. Tegelijkertijd is het de vraag of een specifiek beleid wel effectief is. Zo blijkt de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (WBEAA) slechts door

een kleine minderheid van de werkgevers volledig te zijn uitgevoerd. De meerderheid van de werkgevers bleek de verplichting die de wet oplegt (registratie van het aantal allochtone personeelsleden) voornamelijk als een administratieve aangelegenheid te beschouwen en niet als een stimulans voor positieve actie. De regering heeft daarom met de sociale partners afspraken gemaakt over verbeteringen in de wet die hebben geleid tot de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden (Wet SAMEN) die op 1 januari 1998 in werking is getreden. Meer positieve ervaringen zijn opgedaan met enkele zeer gerichte, kleinschalige vormen van positieve actie: de tewerkstelling van etnische minderheden bij de overheid (het EMO-plan) en het duizendbanenplan voor Molukkers. Specifiek beleid zou echter ook averechts kunnen werken als het stigmatisering van allochtonen in de hand werkt en maatschappelijke weerstanden oproept.

Enige hoop kan worden geput uit het feit dat de ontwikkelingen voor sommige etnische groepen (met name Surinamers en Turkse en Marokkaanse vrouwen) in gunstige zin afwijken van het gemiddelde voor alle allochtonen. Binnen de zeer heterogene categorie 'allochtonen' lijkt in toenemende mate sprake van differentiatie in arbeidsmarktpositie. Dit zou in de toekomst nog kunnen worden versterkt indien zich onder asielzoekers steeds meer hoger opgeleiden zouden bevinden (zie hierover verder hoofdstuk 9, Naar een multi-etnische samenleving; Tesser et al. 1996: hoofdstuk 3).

Flexibilisering en employability Zoals in paragraaf 11.2.3 uiteengezet is, zijn er, anders dan vaak wordt gedacht, weinig aanwijzingen voor een sterke flexibilisering van de arbeidsmarkt. Dit geldt zowel voor het aandeel van de werkenden met een flexibele aanstelling (zoals een tijdelijk contract, oproepwerk of uitzendwerk), als voor het aandeel 'vaste' werknemers met flexibele werktijden of een variërende functie vervulling. Dit sluit echter niet uit dat voor de doorsnee werknemer 'de vaste baan voor het leven' toch steeds minder vanzelfsprekend wordt. De meeste werkenden zullen in hun werkzame leven waarschijnlijk meerdere malen van baan en zeker van functie wisselen. Dit betekent dat het belang van (periodieke) scholing en training groter wordt. Met een modieuze term uitgedrukt: werknemers zullen hun *employability* (het best te vertalen met 'inzetbaarheid') in stand moeten houden of vergroten. Hierbij doet zich voor zowel de werkgever als de werknemer een spanning voor tussen twee tegengestelde belangen: aan de ene kant het belang van een relatie met een zekere duurzaamheid en wederzijdse loyaliteit en aan de andere kant het belang om deze relatie op een gegeven moment te kunnen verbreken en te vervangen door een nieuwe arbeidsrelatie (met een andere werknemer dan wel een andere werkgever). De duurzaamheid van de relatie vereist wederzijdse investeringen: de werkgever dient te investeren in scholing en training van bedrijfsspecifieke vaardigheden van de werknemer, de werknemer dient bereid te zijn daaraan deel te nemen en desgewenst van functie te veranderen. De mogelijkheid om de relatie te verbreken zonder dat de werknemer werkloos wordt, vereist evenwel investeringen in algemene vaardigheden, die de werknemer minder afhankelijk maken van zijn/haar huidige werkgever. Dat is voor de werkgever echter pas aantrekkelijk wanneer hij zijn medewerker niet meer nodig heeft. Het is de vraag of het mogelijk is beide vormen van *employability* tegelijkertijd te stimuleren.

Een ander aspect van flexibilisering van de arbeidsmarkt betreft de rechtspositie van zowel flexibele als vaste arbeidskrachten. In het wetgevingstraject *Flexibiliteit en zekerheid* wordt getracht meer flexibiliteit (bv. verkorting van de ontslagtermijn, opheffing van de maximale uitzendduur, afschaffen van het vergunningstelsel voor uitzendbureaus) te combineren met meer zekerheid voor

flexibele arbeidskrachten (bv. recht op een vast dienstverband na drie achtereenvolgende tijdelijke aanstellingen, doorbetaling van loon na een half jaar uitzendwerk). De komende jaren zal moeten blijken of hiermee een bevredigende balans tussen flexibiliteit en zekerheid wordt bereikt, of dat aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld op het terrein van de sociale zekerheid, nodig zijn (vgl. Baenen en Bosch 1997).

Kwaliteit van de arbeid en werkdruk

Aan het begin van de jaren zeventig, toen volledige werkgelegenheid nog vanzelfsprekend leek, ging relatief veel aandacht uit naar de kwaliteit van de arbeid. 'Humanisering van de arbeid' was toen een belangrijker thema dan 'werkloosheid'. Naarmate de werkloosheid in de jaren zeventig en tachtig verder opliep en hardnekkiger bleek te zijn, drong de strijd tegen de werkloosheid de aandacht voor de kwaliteit van de arbeid echter steeds meer naar de achtergrond. Als zo veel mensen onvrijwillig zonder werk zitten, kunnen we ons de luxe van veel aandacht voor de kwaliteit van het werk niet permitteren, zo leek de redenering te zijn. De laatste paar jaar neemt de aandacht voor de kwaliteit van de arbeid echter weer toe, vooral als gevolg van de steeds luider klinkende klachten over de hoge werkdruk. 61% van de werknemers zegt soms of regelmatig onder hoge tijdsdruk te werken (Wieling en Reemers 1998: 22).

Opmerkelijk is dat van een hoge werkdruk vooral sprake is bij groepen waarvoor de fysieke arbeidsomstandigheden relatief goed zijn: in middelbare en hogere functies en in de dienstensector. Daarmee lijkt het hier dus om een nieuw probleem te gaan, dat verschilt van het 'oude' probleem van slechte arbeidsomstandigheden, dat overigens ook nog zeker niet is opgelost.

Het is aannemelijk dat werkdruk samenhangt met zaken als arbeidsduurvermindering, reorganisaties en flexibilisering, en dat stress en uiteindelijk arbeidsongeschiktheid er het gevolg van kunnen zijn. Over de exacte oorzaken en gevolgen van de hoge werkdruk is echter nog weinig bekend, waardoor het op dit moment moeilijk is een oordeel te vellen over de ernst van het probleem en mogelijke oplossingen. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren.

11.5.2 Langdurige werkloosheid

Dat ondanks de sterke werkgelegenheids groei in de afgelopen veertien jaar de werkloosheid, en vooral de langdurige werkloosheid, slechts mondjesmaat is gedaald, kan als de belangrijkste keerzijde worden beschouwd van het succesvolle Nederlandse sociaal-economische model, tegenwoordig vaak als het 'poldermodel' aangeduid. Terwijl het aantal werkzame personen tussen 1984 en 1996 met 1,5 miljoen groeide, bleef de omvang van de langdurige werkloosheid ongeveer gelijk. Op basis van de oude definitie en meetmethode van de werkloosheid waren in 1984 435.000 werklozen langer dan een jaar bij het arbeidsbureau ingeschreven en in 1996 419.000.¹³ De banengroei lijkt dus vrijwel geheel aan de langdurig werklozen te zijn voorbijgegaan. De laatste twee jaar is het aantal langdurig werklozen, mede dankzij de gunstige economische ontwikkeling en de creatie van gesubsidieerde arbeidsplaatsen, wel vrij fors gedaald.

De hardnekkigheid van de langdurige werkloosheid is te meer zorgwekkend doordat ze zich concentreert bij een aantal zwakke groepen op de arbeidsmarkt: 54% van de langdurig werklozen is laag opgeleid (personen met ten hoogste een vbo- of mavo-diploma) en 29% is allochtoon. Doordat de groepen elkaar deels overlappen, betekent dit dat twee op de drie langdurig werklozen laag opgeleid en/of van allochtone afkomst zijn.

De oorzaken van langdurige werkloosheid

Hoewel er veel onderzoek naar is gedaan, bestaat over de oorzaken van langdurige werkloosheid¹⁴ nog steeds verschil van mening. Als verklarende factoren worden onder meer genoemd de hoogte van het minimumloon, de generositeit van het sociale-zekerheidsstelsel, de concurrentie van lagelonenlanden, de technologische ontwikkeling, verdringing van laag door hoger opgeleiden, de regulering van de arbeidsmarkt (zoals ontslagbescherming) en het gebrek aan flexibiliteit en differentiatie in de loonvorming. Het is overigens aannemelijk dat verschillende van deze factoren tegelijkertijd hun invloed doen gelden, waardoor het moeilijk is één overheersende oorzaak aan te wijzen.

Voor een goed begrip van de aard en oorzaak van de langdurige werkloosheid dient men voldoende oog te hebben voor de dynamiek van het verschijnsel. Met name twee constatering zijn van belang.

- De grote omvang van de langdurige werkloosheid is niet het gevolg van een grote instroom in de werkloosheid, maar van een kleine uitstroom uit de werkloosheid.
- De oververtegenwoordiging van laag opgeleiden en allochtonen in de langdurige werkloosheid is vooral het gevolg van hun relatief grote kans om werkloos te worden (oververtegenwoordiging in de instroom) en in veel geringere mate van hun minder dan gemiddelde kans om weer aan het werk te gaan (ondervertegenwoordiging in de uitstroom).

Beide constatering dient men goed van elkaar te onderscheiden: de eerste heeft betrekking op de geringe kans op werk voor langdurig werklozen *in het algemeen*. Dit kan worden geïllustreerd met een vergelijking van Nederland met de Verenigde Staten. In de VS wordt iedere maand ongeveer 2% van de potentiële beroepsbevolking werkloos, in Nederland slechts ongeveer 0,5%. Een Amerikaan die werkloos is geworden, heeft echter een kans van rond de 40% om de volgende maand het werkloosheidsbestand weer te verlaten, terwijl dit voor een Nederlandse werkloze slechts 5% à 6% is (OECD a 1993: tabel 3.3). Dit verklaart waarom in de VS slechts één op de acht werklozen langer dan een jaar werkloos is, terwijl dit in Nederland voor de helft van de werklozen geldt. De tweede constatering heeft betrekking op de oververtegenwoordiging van *bepaalde categorieën* in de langdurige werkloosheid. Weliswaar zijn laag opgeleiden en allochtonen, zoals hiervoor opgemerkt, met een aandeel van respectievelijk 54% en 29% sterk oververtegenwoordigd in de langdurige werkloosheid, maar dit geldt nauwelijks minder voor hun aandeel in de kortdurige werkloosheid (resp. 47% en 20%). Anders gezegd, als zij eenmaal werkloos zijn, is de kans voor laag opgeleiden en allochtonen om langdurig werkloos te blijven slechts iets groter (resp. 10% en 24%) dan voor hoog opgeleide en autochtone werklozen.

Met deze twee constatering in het achterhoofd kan een verklaring worden gezocht voor de omvang, hardnekkigheid en concentratie van de langdurige werkloosheid.

De sterke groei van de langdurige werkloosheid aan het begin van de jaren tachtig, van 56.000 in 1980 naar 435.000 in 1984 (volgens de toenmalige definitie) was een direct gevolg van de diepe crisis die de Nederlandse economie doormaakte. Deze ging gepaard met een omvangrijk verlies aan banen in de industrie en de bouwnijverheid. Tussen 1980 en 1984 gingen in deze sectoren ruim een kwart miljoen volledige banen verloren, vooral in de lager gekwalificeerde functies: tussen 1979 en 1983 nam het aantal ambachts-, industrie- en transportberoepen met ruim 200.000 af. Dit werkgelegenheidsverlies trof laag opgeleide en allochtone mannen en schoolverlaters het hardst. In 1985 was dan ook 77% van de werklozen laag opgeleid, 24% allochtoon en 32% jonger dan 25 jaar (SZW a 1987: 51).

Toen vanaf 1985 de werkgelegenheid sterk begon aan te trekken, profiteerden de werklozen daarvan echter nauwelijks. Dit kwam doordat de werkgelegenheidsgroei zich vooral manifesteerde in de dienstverlening (met name in de handel, horeca en reparatiesector en in de zakelijke dienstverlening), in de hogere functies (met name wetenschappelijke en andere specialistische functies en beleidvoerende en hogere leidinggevende functies) en in deeltijd- en flexibele banen. De meeste mannelijke werklozen met een arbeidsverleden in de industrie of de bouw kwamen voor dergelijk werk niet in aanmerking of hadden er geen belangstelling voor. Voorzover de banengroei zich ook bij elementaire en lagere functies voordeed (het aantal daarvan groeide tussen 1985 en 1990 met 115.000), stelden werkgevers daarvoor in toenemende mate aanvullende eisen op het gebied van sociaal-normatieve vaardigheden (omgangsvormen, taalvaardigheid, flexibiliteit, leervermogen e.d.). Herintredende vrouwen en schoolverlaters voldeden daaraan vaak beter dan de wat oudere werkloze mannen. De hoge (langdurige) werkloosheid onder laag opgeleiden en allochtonen hangt dus nauw samen met de overgang van een industriële economie naar een diensteneconomie. Deze overgang kan weer mede worden verklaard uit de concurrentie van lagelonenlanden en uit de technologische ontwikkeling. Veel eenvoudige handarbeid in de nijverheid is daardoor ofwel verplaatst naar ontwikkelingslanden, waar de loonkosten veel lager zijn, ofwel vervangen door machines en robots.¹⁵

Vaak wordt bij deze verklaring ook een belangrijke rol toebedeeld aan het wettelijke minimumloon en de daaraan gekoppelde minimumuitkeringen. Deze zouden hebben verhinderd dat de lonen van laag geschoolde arbeidskrachten zich naar beneden aanpasten aan de veranderde vraag/aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt. Het ligt echter niet erg voor de hand om het minimumloon als *oorzaak* van het verlies aan banen in de industrie en bouw aan te wijzen. Immers, in de jaren tachtig bleef het minimumloon sterk achter bij de gemiddelde loonontwikkeling. In 1978 bedroeg het minimumloon 66% van het gemiddelde verdiende loon, in 1990 nog maar 55%. Het reële minimumloon (gecorrigeerd voor de stijging van de producentenprijzen en uitgedrukt in guldens van 1990) daalde van 2.173 gulden per maand in 1978 naar 2.005 gulden in 1990 (De Beer 1996: 165-170). Dus zelfs als de productiviteit van laag opgeleiden in deze periode gelijk is gebleven, hetgeen niet erg waarschijnlijk is, zouden zij nog goedkoper zijn geworden. De oorzaak van het werkgelegenheidsverlies moet dus elders liggen, al is het denkbaar dat een nog sterkere (relatieve) daling van het minimumloon de afbraak van werkgelegenheid had kunnen beperken.

Vorenstaande redenering verklaart de oververtegenwoordiging van laag opgeleiden en allochtonen in de instroom in de werkloosheid. Ze verklaart echter nog niet waarom voor *alle* werklozen, ongeacht hun opleidingsniveau of etniciteit, de kans om weer aan het werk te gaan in Nederland relatief klein is. Een tekort aan banen kan hiervoor niet de *enige* verklaring zijn, aangezien in de tweede helft van de jaren tachtig en in de jaren negentig de werkgelegenheid sterk groeide en een groot aantal nieuwkomers op de arbeidsmarkt een baan wist te bemachtigen. Waardoor slaagden zij wel terwijl de meeste werklozen 'aan de kant' bleven staan?

Hiervoor zouden twee verklaringen kunnen zijn: ofwel hadden veel werklozen geen belangstelling voor de banen die erbij kwamen, ofwel werden zij voor deze banen gepasseerd door de nieuwkomers.

De eerste verklaring is plausibel voorzover het om laagbetaalde, flexibele en deeltijdbanen gaat in het zogeheten secundaire segment van de arbeidsmarkt; dit zijn banen die voor een werkloze met een gezinsuitkering niet of nauwelijks perspectief bieden op inkomensverbetering. Dit wordt nog versterkt door het

bestaan van inkomensafhankelijke subsidies (zoals de individuele huursubsidie), waardoor het aanvaarden van een laagbetaalde baan nog minder financieel voordeel oplevert. Werkloze kostwinners raken daardoor gevangen in de zogeheten armoedeval. Dit verklaart waarom deze banen in het secundaire segment vooral door werkzoekenden zonder of met een heel lage uitkering (zoals herintredende vrouwen en schoolverlaters) zijn bezet.

Tegelijkertijd kwamen er tussen 1985 en 1990 echter ook veel banen in het primaire arbeidsmarktsegment bij: het aantal voltijdbanen nam met circa 400.000 toe en het aantal hogere en wetenschappelijke functies met circa 450.000. Het is onwaarschijnlijk dat deze banen voor hoger opgeleide werklozen niet aantrekkelijk genoeg waren. Uit onderzoek blijkt dat werklozen aan een baan die inhoudelijk aansluit op hun voorkeur - in tegenstelling tot minder aantrekkelijk werk - qua beloning nauwelijks eisen stellen (De Beer 1996: 200-207). Toch is het aantal middelbaar en hoog opgeleide langdurig werklozen (op basis van de oude definitie) tussen 1984 en 1996 naar schatting met ruim 100.000 toegenomen.¹⁶ Blijkbaar kwamen zij niet in aanmerking voor de meer aantrekkelijke banen die er in deze periode zijn bijgekomen. Waarom niet? Het antwoord is gelegen in de concurrentie van andere werkzoekenden. Als zich voor een vacature voor een aantrekkelijke, goedbetaalde baan in het primaire segment ook werkenden als kandidaat melden, zal een werkloze sollicitant vaak aan het kortste eind trekken. Werkgevers beschouwen werkloosheid namelijk als een risicofactor: is men niet werkloos geworden vanwege slechte prestaties? Dit geldt des te sterker naarmate iemand langer werkloos is. Een werkgever zal zich wel driemaal bedenken alvorens een werkloze aan te nemen die al bij meerdere sollicitaties is afgewezen. Dan zouden de andere werkgevers zich immers in de capaciteiten van de werkloze moeten hebben vergist. Deze handelwijze is op zichzelf rationeel; het is immers aannemelijk dat zich onder werklozen meer 'kneusjes' bevinden. Maar ze heeft wel tot gevolg dat ook voldoende gekwalificeerde werklozen weinig kans maken op een baan. Werkloosheid leidt tot stigmatisering en kan daardoor zichzelf bestendigen: naarmate men langer werkloos is, wordt de kans om aan het werk te gaan kleiner.

Nu zal, als op een vacature een werkende wordt aangenomen, in het bedrijf waar deze werkte doorgaans een nieuwe vacature ontstaan (tenzij diens oude baan wordt opgeheven). In beginsel blijven er dan evenveel vacatures beschikbaar voor werklozen. Het zal dan vaak wel gaan om vacatures op een lager niveau. Zo kan er een keten van vacatures ontstaan die telkens door werkenden worden vervuld met uitzondering van de vacature op het laagste niveau (vgl. Schettkat 1996). Als het daarbij gaat om een tijdelijke of flexibele en slechtbetaalde baan in het secundaire arbeidsmarktsegment, is om de eerdergenoemde redenen de kans groot dat werkloze uitkeringsgerechtigden daarvoor geen belangstelling tonen.

Ook als er voldoende vacatures zijn die niet door werkenden worden bezet, kunnen werkloze sollicitanten worden 'verdrongen' door nieuwkomers op de arbeidsmarkt, zoals schoolverlaters en herintreedsters. In tegenstelling tot werklozen hebben zij niet te kampen met stigmatisering, doordat werkgevers hun geringe of ontbrekende werkervaring niet opvatten als een indicatie van gebrekkige capaciteiten.

Volgens cijfers van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek heeft de helft tot twee derde van het personeel dat wordt aangenomen al werk. Een kwart tot een derde is nieuwkomer op de arbeidsmarkt (schoolverlater of herintreder) en slechts 10% à 20% is werkloos (Allaart et al. 1993: 38-39; Praat et al. 1996: 26). Voor het jaar 1996 betekent dit, dat van de circa 700.000

vacatures die werden vervuld er zo'n 350.000 door werkenden werden bezet, zo'n 250.000 door nieuwkomers en slechts 100.000 door werklozen.¹⁷

Gezien de hiervoor geschetste verklaring voor langdurige werkloosheid is er weinig reden om te verwachten dat het probleem in de komende jaren, als de forse werkgelegenheids groei aanhoudt, min of meer vanzelf zal oplossen. Zo liep in 1997 de kortdurige werkloosheid beduidend sterker terug (met 58.000 personen) dan de langdurige werkloosheid (met 40.000 personen). Zolang er nog voldoende aanbod is van herintredende vrouwen en schoolverlaters, zullen langdurig werklozen slechts in beperkte mate van de banengroei profiteren. Weliswaar wordt het aantal schoolverlaters als gevolg van de ontgroening de komende jaren geleidelijk kleiner, maar er is voorlopig nog een aanzienlijk potentieel aan (gehuwde) vrouwen die tot de arbeidsmarkt kunnen toetreden. Zo zijn er zo'n 650.000 personen die wel betaald werk voor minstens 12 uur in de week zouden willen hebben, maar die niet tot de geregistreerde werkloosheid worden gerekend omdat zij niet staan ingeschreven bij het arbeidsbureau of niet onmiddellijk beschikbaar zijn voor een baan. Bij aanhoudende banengroei in de komende jaren zal waarschijnlijk een flink deel van deze groep aan het werk gaan in plaats van de langdurig geregistreerde werklozen.

Meer kansen voor langdurig werklozen

Op welke wijze kan aan langdurig werklozen meer kans op werk worden geboden? In het licht van vorenstaande analyse van de oorzaken dienen zich de volgende mogelijkheden aan:

1. laagbetaalde flexibele en deeltijdbanen voor werklozen aantrekkelijker maken;
2. de selectiemechanismen van werkgevers ten gunste van (langdurig) werklozen doen veranderen;
3. het aantal vacatures waarvoor werklozen in aanmerking komen - hetzij in de marktsector, hetzij in de collectieve sector - vergroten;
4. zelfstandig ondernemerschap van werklozen bevorderen.

Elk van deze mogelijkheden zal hierna kort worden besproken.¹⁸

Ad 1. Laag betaalde flexibele en deeltijdbanen voor werklozen aantrekkelijker maken

In beginsel komen er genoeg banen vrij waarvoor (langdurig) werklozen in aanmerking (zouden kunnen) komen. Voor veel van die banen hebben werklozen in de praktijk echter geen of weinig belangstelling, omdat het om weinig aantrekkelijk werk gaat dat niet of nauwelijks perspectief op inkomensverbetering biedt. Dit werk zou op verschillende manieren aantrekkelijker kunnen worden gemaakt voor werklozen. Het verhogen van de beloning ligt het meest voor de hand, maar als dit resulteert in hogere loonkosten (bijvoorbeeld door een verhoging van het wettelijke minimumloon), zal waarschijnlijk een deel van deze banen weer verdwijnen doordat ze voor werkgevers te duur worden. Beter is het daarom om wel het nettoloon, maar niet de brutoloonkosten te verhogen. Dit kan worden gerealiseerd door een financiële tegemoetkoming aan hetzij de werkgever, hetzij de werknemer. Bij een tegemoetkoming aan de werkgever in de vorm van een subsidie of fiscale voorziening zal men aanvullende voorwaarden moeten stellen om te verzekeren dat deze het nettoloon verhoogt. Een tegemoetkoming aan de werknemer bereikt hetzelfde effect direct, geheel buiten de werkgever om. Een concrete mogelijkheid hiertoe die recentelijk veel aandacht krijgt, is de invoering, naar Amerikaans voorbeeld, van een zogeheten *earned-income tax credit* (EITC). Deze houdt in dat een werknemer, tot aan een

bepaalde inkomensgrens, voor iedere gulden die hij/zij verdient van de fiscus een 'bonus' krijgt, waardoor het nettoloon hoger is dan het brutoloon. Boven de inkomensgrens blijft het bedrag van de EITC eerst enige tijd gelijk, om vanaf een bepaald inkomen geleidelijk af te nemen. Over dit laatste inkomenstraject moet men over iedere gulden die men méér gaat verdienen derhalve *extra* belasting afdragen. Het aantrekkelijke van de EITC is, dat werknemers met een laag loon een prikkel ondervinden om méér te gaan verdienen: op iedere verdiende gulden worden een paar dubbeltjes (in de VS zelfs 40 cent) toegelegd. Hierbij kunnen echter wel enkele kanttekeningen worden gemaakt.

In de eerste plaats levert de EITC voor bijstandsgerechtigde werklozen pas een financieel voordeel op wanneer het nettoloon (incl. de EITC) boven hun uitkering uitkomt. Indien men een deeltijd baan aanvaardt waarvan het maandloon onder het uitkeringsniveau ligt, zal het voordeel van de EITC bij de thans geldende regels geheel in mindering worden gebracht op de uitkering. Alleen wanneer de vrijlatingsbepaling in de bijstand wordt verruimd, zal de EITC voor uitkeringsgerechtigden ook een prikkel bieden om een deeltijd baan te accepteren.

In de tweede plaats is er de vraag of de EITC moet worden gebaseerd op het totale jaar- of maandinkomen of op het uurloon. In het eerste geval (dit is de situatie in de VS) profiteren vooral werknemers met een deeltijd baan van de bonus, aangezien deze vaak een (zeer) laag jaarinkomen hebben. Het gaat dan echter voornamelijk om personen die *niet* van dat inkomen hoeven te leven omdat hun partner een volledig inkomen heeft, en voor wie een financiële prikkel dan ook niet nodig is. In het tweede geval, wanneer de EITC op basis van het uurloon wordt berekend, blijven deeltijd- en flexibele banen met een wat hoger uurloon voor uitkeringsgerechtigden onaantrekkelijk zolang het maandloon niet boven de uitkering uitkomt. Bovendien kan de berekening van het uurloon een bron van fraude zijn, bijvoorbeeld doordat men een langere dan de feitelijke arbeidstijd opgeeft om het uurloon te verlagen.

In de derde plaats levert de EITC voor de iets hogere inkomens een negatieve prikkel op om meer te gaan verdienen, doordat men over een bepaald inkomenstraject extra belasting moet afdragen. In feite wordt door de EITC de armoedeval een eindje omhoog geschoven.

Ondanks deze kanttekeningen lijkt het de moeite waard om de mogelijkheid van een EITC serieus te onderzoeken, waarbij een oplossing voor het eerstgenoemde probleem de belangrijkste voorwaarde is. Het Centraal Planbureau schat dat een EITC waaraan 0,5% van het bruto binnenlands product wordt gespendeerd (bijna 4 miljard gulden in 1998), de werkloosheid met bijna 1 procentpunt (60.000 à 70.000 personen) kan verlagen en het aandeel langdurig werklozen met circa 5 procentpunten (Graafland en De Mooij 1998: 32).

Behalve in de sfeer van de beloning kunnen deeltijd- en flexibel werk ook aantrekkelijker worden gemaakt door verbeteringen in de rechtspositie. Op dit terrein is de afgelopen jaren voortgang geboekt. In het kader van het wetgevings-traject Flexibiliteit en zekerheid zijn de rechten van flexibele arbeidskrachten in een aantal opzichten versterkt. Zo dient aan oproepkrachten bij iedere oproep ten minste drie uur te worden uitbetaald, ongeacht het feitelijke aantal gewerkte uren. En tijdelijke arbeidskrachten (incl. uitzendkrachten) verkrijgen na ofwel drie opeenvolgende aanstellingen ofwel een totale aanstellingsduur van drie jaar het recht op een aanstelling voor onbepaalde tijd (vast contract). Ten aanzien van deeltijders is eind 1996 een wet in werking getreden die onderscheid in de rechtspositie van deeltijders en voltijders verbiedt. Of deze en soortgelijke maatregelen voldoende zijn om ook werkloze uitkeringsgerechtigden ertoe te bewegen eerder een flexibele of deeltijd baan te aanvaarden, staat echter nog te bezien.

Ad 2. Selectiemechanismen van werkgevers veranderen

Een grotere bereidheid van werkloze uitkeringsgerechtigden om deeltijd- of flexwerk te aanvaarden, heeft weinig effect indien werkgevers de voorkeur blijven geven aan andere werkzoekenden. Nu is het aannemelijk dat voor een deel van de banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (bv. schoonmaakwerk) werkgevers geen belang hechten aan de 'herkomst' van de werkzoekende. Bij ander, vooral wat aantrekkelijker werk is dit ongetwijfeld wel het geval. Om het in deze gevallen voor een werkgever aantrekkelijker te maken om een werkloze in dienst te nemen, kan men denken aan een financiële prikkel, aan een kwalitatieve prikkel of aan een verplichting.

Een financiële prikkel kan bijvoorbeeld bestaan uit een subsidie of een belastingaftrek voor een werkgever die een (langdurig) werkloze aanneemt. Momenteel bestaat een dergelijke prikkel in de vorm van de Vermindering langdurig werklozen (VLW) als onderdeel van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekering (WVA). Deze biedt aan werkgevers die een langdurig werkloze in dienst nemen gedurende vier jaar een financieel voordeel van (in 1998) maximaal 4.610 gulden per jaar.

In 1996 is voor ongeveer 35.000 werknemers gebruikgemaakt van de VLW (berekend op basis van Van Nes et al. 1998: 26). In twee derde van de gevallen ging het daarbij overigens om gesubsidieerde arbeidsplaatsen (banenpool, Jeugdwerkgarantieplan, Melkert-1-banen en de sociale werkvoorziening) (Hoffius et al. 1998: 13). Verder zou waarschijnlijk een deel van deze langdurig werklozen ook zonder de VLW wel werk hebben gevonden (het zogeheten *deadweight loss*). Bovendien kan er sprake zijn van verdringing van kortdurig werklozen, die daardoor minder kans hebben om werk te vinden. Het netto-effect van deze maatregel op de (langdurige) werkloosheid zou dan ook aanzienlijk geringer kunnen zijn dan het bruto-aantal toepassingen van de VLW. Aan de andere kant zou het aantal toepassingen de komende jaren echter nog kunnen toenemen.

Er is ook bij voorbaat reden tot enige twijfel over de effectiviteit van financiële prikkels om bij werkgevers levende (voor)oordelen over (langdurig) werklozen weg te nemen. De meeste werkgevers zeggen dat het niet de loonkosten zijn, maar de vaardigheden en capaciteiten die hen ervan weerhouden laag en ongeschoold personeel aan te nemen. Slechts 4% van de bedrijven noemt het ontbreken van subsidies een belemmering (De Beer 1996: 173).

Het kan zelfs niet geheel worden uitgesloten dat een financiële tegemoetkoming de stigmatisering van langdurig werklozen versterkt. Immers, 'als de overheid voor een werkloze kandidaat een subsidie geeft, dan zal er met hem of haar wel iets mis zijn'. Om dit te voorkomen zou een subsidie bij voorkeur niet een vast bedrag moeten zijn, maar een variabel bedrag dat toeneemt naarmate men langer werkloos is, lager opgeleid en allochtoon (vgl. Snower 1994). Er wordt dan geen scherpe grens meer getrokken tussen kansarme werklozen die wel, en kansrijke werklozen die niet worden gesubsidieerd. Als men eenmaal is aangenomen, zou het bedrag geleidelijk weer moeten aflopen. Op deze wijze is er geen scherpe scheidslijn tussen wel en niet gesubsidieerde werklozen en lijkt het gevaar van stigmatisering kleiner. Zolang werkgevers in de eerste plaats op (vermeende) kwaliteit blijven selecteren, zullen subsidies echter slechts een beperkt effect hebben. Het Centraal Planbureau schat op basis van modelberekeningen dat een subsidie die gelijk is aan de helft van een bijstandsuitkering en gedurende twee jaar wordt toegekend, het werkloosheidspercentage met niet meer dan 0,2 procentpunt zou verlagen en het aantal langdurig werklozen met 14.000 zou verminderen (Jongen en Graafland 1998: 47). Daarbij moet wel

worden aangetekend dat het werkgelegenheidseffect van gerichte stimuleringsmaatregelen als de VLW van tevoren moeilijk is te schatten en dat het niet uitgesloten is dat het effect van de VLW na 1996 is toegenomen (1996 was immers het invoeringsjaar en veel maatregelen gaan dan met aanloopproblemen gepaard).

Meer perspectiefrijk lijkt een verbetering van de kwaliteit van werklozen. Voor werkgevers lijkt de kwaliteit van sollicitanten immers veel belangrijker dan de prijs (de hoogte van de loonkosten) (De Beer 1996: 173). Scholing en training van werklozen liggen dan voor de hand. Om effect te sorteren zal echter aan drie voorwaarden moeten worden voldaan.

- De werklozen hebben voldoende capaciteiten en motivatie om te worden geschoold.
- De scholing en training sluiten aan op de eisen die werkgevers aan hun personeel stellen.
- De door de werkgevers 'gepercipieerde' kwaliteit van werkloze sollicitanten, op basis waarvan zij selecteren, komt overeen met hun feitelijke kwaliteit.

Anders dan men vaak lijkt te veronderstellen, is het de vraag of *alle* laag opgeleide werklozen de capaciteiten hebben om tot een hoger niveau te worden geschoold. Dezelfde factoren waardoor men in het reguliere onderwijs niet verder is gekomen, zouden ook later een belemmering kunnen vormen. Daarnaast is het moeilijk om werklozen te motiveren voor deelname aan scholing als er geen reëel perspectief op een baan is. In ieder geval zal dus ook aan de twee volgende voorwaarden moeten zijn voldaan.

Bij scholing of training die niet in samenwerking met het bedrijfsleven wordt aangeboden, lijkt het gevaar reëel dat ze niet aansluit bij de behoeften van werkgevers en daardoor weinig bijdraagt aan de kans op werk. Samenwerking met het bedrijfsleven lijkt ook gewenst om te voorkomen dat werkgevers de kwaliteitsverbetering als gevolg van scholing onderwaarderen. Het beste is wellicht als werkgevers de werkloze eerst kunnen 'uitproberen' in de vorm van een stage of werkervaringsplaats.

Scholing en training lijken vooral effectief als werkgevers moeite hebben om vacatures te vervullen. Dit veronderstelt echter wel dat de langdurig werklozen daadwerkelijk voor dergelijk werk geschikt kunnen worden gemaakt.

Resumerend zijn van scholing vooral op langere termijn, bij een verkrappende arbeidsmarkt, positieve effecten te verwachten.

Als financiële prikkels en scholing van werklozen onvoldoende effect hebben op de selectiemechanismen bij de werving van personeel, zou men als laatste ook naar het middel van wettelijke dwang kunnen grijpen. Dit zou de vorm kunnen aannemen van een quoteringsmaatregel die werkgevers bijvoorbeeld verplicht om een bepaald deel (bv. een kwart) van de vacatures te vervullen met langdurig werklozen, of te zorgen dat binnen een aantal jaren een bepaald percentage (bv. 2,5%) van het personeel uit (ex-)langdurig werklozen bestaat. Een dergelijke quoteringsmaatregel zou ongetwijfeld op grote weerstand van werkgevers stuiten, omdat hij inbreuk maakt op hun personeelsbeleid. Omdat het niet eenvoudig lijkt om de naleving van deze maatregel effectief te controleren (dat geldt met name voor de vacaturevervulling), staat het succes ervan geenszins vast. Ervaringen met eerdere maatregelen die een stap in deze richting betekenden (positieve actie t.b.v. vrouwen, gehandicapten en allochtonen) geven ook weinig reden tot optimisme.

Ad 3. Vergroting van het aantal vacatures voor werklozen

De meest directe manier om het aantal vacatures waarvoor langdurig werklozen in aanmerking komen te vergroten, is het scheppen van extra arbeidsplaatsen in de collectieve sector die zijn voorbehouden aan langdurig werklozen. De banenpools en de zogeheten Melkert-1-banen zijn daarvan de bekendste voorbeelden. Deze maatregelen zijn in zoverre zeer effectief, dat iedere extra arbeidsplaats in beginsel in één langdurig werkloze minder resulteert. Bovendien kan met deze banen worden voorzien in onvervulde maatschappelijke behoeften, bijvoorbeeld in de zorgsector of in de sfeer van bewaking en beheer van de openbare ruimte. Daar staat tegenover dat het een kostbare manier is om langdurige werkloosheid te bestrijden. Een werkloze die in een banenpool of op een Melkert-1-baan is tewerkgesteld is 'duurder' dan een werkloze die thuiszit. Zo wordt voor iedere Melkert-1-baan bruto 41.330 gulden per jaar uitgetrokken. Rekening houdend met de belasting- en premie-inkomsten over een Melkert-1-baan, variëren de nettomeerkosten voor het rijk bij een baan van 32 uur van circa 10.000 gulden (voor kostwinners bij een beloning van 120% van het minimumloon) tot 19.000 gulden (voor alleenstaanden bij 100% van het minimumloon) per jaar.¹⁹ Een gesubsidieerde baan komt uiteindelijk nog duurder uit indien iemand vanuit een dergelijke baan minder snel uitstroomt naar een niet-gesubsidieerde baan dan wanneer men werkloos is. Of dit het geval is, is (nog) niet bekend. Enerzijds kan de ervaring die men in een gesubsidieerde baan opdoet de kansen op de reguliere arbeidsmarkt vergroten. Anderzijds kan de aantrekkelijkheid van een gesubsidieerde baan (zoals een iets hogere beloning dan de uitkering of prettige werkomstandigheden - factoren die overigens omstreden zijn) het zoeken naar regulier, ongesubsidieerd werk ontmoedigen.

Als de uitstroom uit gesubsidieerd werk inderdaad (zeer) klein is, zal het reservoir op een gegeven moment vollopen, zodat nieuwe langdurig werklozen de toegang moet worden geweigerd. In dat geval zal alleen door uitbreiding van het aantal gesubsidieerde banen ook aan nieuwe langdurig werklozen werk kunnen worden geboden. Gezien de hoge kosten van gesubsidieerd werk zal dit waarschijnlijk op budgettaire bezwaren stuiten.

Een ander bezwaar tegen een steeds verder uitdijend circuit van additionele banen is dat men daarmee een permanent segment van laagbetaalde arbeid creëert die nauwelijks perspectief biedt op verbetering van de inkomenspositie. Als degenen die in dit segment werkzaam zijn bovendien als tweederangs werknemers worden beschouwd, wordt ook de bijdrage van deze banen aan sociale integratie en volwaardige maatschappelijke participatie twijfelachtig. Voor de langere termijn is het dan ook essentieel dat de doorstroom van additioneel naar regulier werk wordt bevorderd. Alleen dan kunnen additionele banen fungeren als een buffer tussen de werkloosheid en de reguliere arbeidsmarkt, die in economisch minder gunstige tijden een deel van de werklozen *tijdelijk* kan absorberen, alvorens zij weer op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag kunnen.

Men kan ook trachten de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt in de particuliere sector te bevorderen door middel van subsidies en fiscale faciliteiten. In het bijzonder valt te denken aan een reductie van de loonkosten op of vlak boven het wettelijke minimumloon. Sinds 1996 kunnen werkgevers als onderdeel van de reeds genoemde Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekering (WVA) een specifieke afdrachtskorting (SPAK) van 1.185 gulden per jaar (in 1998 verhoogd naar 3.660 gulden) ontvangen voor iedere werknemer met een uurloon tot 115% van het minimumloon.²⁰ Op het eerste gezicht lijkt deze fiscale aftrek een groot succes: in 1996

werd voor 781.000 werknemers de SPAK aangevraagd, dat is 85% van het potentiële bereik van de maatregel (Van Nes et al. 1998: 15). Het is echter onbekend welk deel hiervan nieuwe banen betreft, zodat het netto-effect op de werkgelegenheid niet kan worden vastgesteld. Aangezien voor slechts iets meer dan 1% van de SPAK-banen tevens de extra afdracht voor langdurig werklozen (VLW) is aangevraagd (Van Nes et al. 1998: 26), lijkt de SPAK in het eerste jaar slechts een geringe bijdrage te hebben geleverd aan de vermindering van de langdurige werkloosheid. Ook het feit dat 81% van de aanvragen deeltijdbanen betreft, duidt hierop. Met ingang van 1998 is het urencriterium in de SPAK overigens aangescherpt, waardoor de regeling meer is toegespitst op voltijd-banen. Op wat langere termijn zou het effect op de (langdurige) werkloosheid wellicht ook groter kunnen zijn.

Volgens berekeningen van het Centraal Planbureau zouden een verhoging van de SPAK met 6.000 gulden per jaar en een verhoging van het maximale loon naar 130% van het minimumloon de werkloosheid met zo'n 0,7 procentpunt (40.000 à 50.000 personen) kunnen verlagen en het aandeel langdurig werklozen met bijna 4 procentpunt (Graafland en De Mooij 1998: 24).

Ook zonder dat de groei van het totaal aantal banen in de marktsector toeneemt, zou het aantal vacatures dat jaarlijks vrijkomt groter kunnen worden indien de arbeidsmobiliteit toeneemt. Meer concreet betekent dit dat het aantal werkenden dat van baan wisselt of dat (al dan niet vrijwillig) stopt met werken, zou moeten groeien. Dat dit in beginsel mogelijk is, laat een vergelijking tussen Nederland en de Verenigde Staten zien. Hoewel de (procentuele) banengroei in beide landen ongeveer even groot is, worden in de VS op iedere 100 bestaande banen jaarlijks 65 personen aangenomen en in Nederland slechts 12 (OECD a 1996: 166). Uiteraard vertrekken in de VS ook veel meer mensen uit hun baan, hetzij door gedwongen ontslag, hetzij vrijwillig. Als per 100 banen veel meer vacatures ontstaan en worden vervuld, is het aannemelijk dat ook een groter aantal vacatures door werklozen wordt ingenomen. Dit lijkt een belangrijke reden voor het veel kleinere aandeel van langdurig werklozen in de VS ten opzichte van Nederland en de meeste andere West-Europese landen.

Grotere stromen tussen banen en tussen werk en werkloosheid, de zogeheten *labour turnover*, impliceren een minder duurzame band tussen werkgever en werknemer. Dit kan bijvoorbeeld worden bevorderd door de ontslagbescherming te versoepelen of af te schaffen. Als bijkomend voordeel worden werkgevers dan wellicht minder terughoudend om 'risicovolle' groepen als langdurig werklozen aan te nemen. Van een nieuwe werknemer die niet bevalt, kan de werkgever dan immers weer gemakkelijk afkomen. Een groter ontslagrisico voor werknemers gaat dan samen met een grotere kans op werk voor werklozen. De keerzijde van een minder duurzame relatie tussen werkgever en werknemer is evenwel, dat het voor beide partijen minder aantrekkelijk wordt om in de wederzijdse relatie te investeren (zie hiervoor). Op den duur kan dit ten koste gaan van de arbeidsproductiviteit en de kwaliteit van de productie. Het zou ook de grondslag van het veelgeroemde poldermodel kunnen aantasten. De bereidheid van de vakbeweging tot een gematigde opstelling in de CAO-onderhandelingen lijkt in belangrijke mate samen te hangen met de betrekkelijke duurzaamheid en stabiliteit van arbeidsrelaties. Als je morgen toch op straat kunt staan, is er immers weinig reden om vandaag je (loon)eisen te matigen.

Het is dan ook twijfelachtig of een ontwikkeling in de richting van meer Amerikaanse arbeidsverhoudingen per saldo als een gunstige ontwikkeling kan worden aangemerkt, zelfs als ze tot een substantiële vermindering van de langdurige werkloosheid zou leiden. De prijs die daarvoor moet worden betaald, zou wel eens te hoog kunnen zijn.

Ad 4. Bevorderen van zelfstandig ondernemerschap van werklozen

Als het niet lukt om de negatieve selectie van werklozen door werkgevers te beïnvloeden, kan men ook trachten deze te omzeilen door te bevorderen dat werklozen als zelfstandige aan het werk gaan. Nu brengt het zelfstandig ondernemerschap de nodige andere problemen met zich mee, zoals het vergaren van het benodigde startkapitaal en de kennis om een eigen zaak te 'runnen'. In de praktijk blijkt jaarlijks niet meer dan 1% à 2% van de ontvangers van een bijstands- of werkloosheidsuitkering als zelfstandige aan het werk te gaan, tegenover circa 20% die een baan in loondienst vindt (CBS d 1997/2: 78). Voor veel (langdurig) werklozen zal het starten van een eigen zaak dan ook geen reëel alternatief zijn. Voor degenen voor wie dit wel het geval is, verdient het zelfstandig ondernemerschap echter alle steun van de kant van de overheid en de uitkeringsinstanties. Dit kan de vorm aannemen van het onder gunstige voorwaarden beschikbaar stellen van startkapitaal, (tijdelijke) ontheffing of versoepeling van vestigingsvergunningen, (tijdelijk) behoud van de werkloosheids- of bijstandsuitkering en deskundige begeleiding. In maart 1998 heeft het kabinet aangekondigd de faciliteiten die worden geboden aan starters met een bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering, te willen verruimen. Zo zou het krediet dat de gemeente kan verstrekken moeten worden verhoogd van 42.000 naar 60.000 gulden en de periode waarin de starter een aanvullende uitkering tot bijstandsniveau kan ontvangen, worden verlengd van anderhalf tot drie jaar. Verder zouden bijstandsontvangers die een bedrijf willen beginnen moeten worden vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Naast deze faciliteiten die de overheid biedt, verdient het aanbeveling dat ook Arbeidsvoorziening bij de begeleiding van werklozen meer aandacht besteedt aan de mogelijkheid om als zelfstandige aan het werk te gaan. Daartoe zouden bijvoorbeeld speciale scholingsprogramma's kunnen worden opgezet.

In de lijn van het voorgaande doorredenerend kan men meer in het algemeen zoeken naar mogelijkheden om initiatieven van langdurig werklozen zelf te ondersteunen. De uitkering zou dan vooral moeten dienen als steuntje in de rug om terug te keren in het arbeidsproces. Dit zou men kunnen vormgeven door de uitkering (plus eventueel een aanvulling) het karakter te geven van een *voucher*, een tot op zekere hoogte vrij te besteden bedrag, ook wel aangeduid als 'het rugzakje'. Onder bepaalde voorwaarden zou men deze *voucher* kunnen gebruiken om scholing te volgen, een eigen bedrijf op te zetten, een baan onder het minimumloon te aanvaarden of aan een werkgever een loonkostensubsidie te verstrekken. Een punt van nadere afweging daarbij is of het gebruik van de *voucher* direct in mindering zou moeten worden gebracht op de uitkering. Het aantrekkelijke van een *voucher* is dat het initiatief, meer dan nu het geval is, bij de werkloze zelf komt te liggen.

Conclusie Hoewel de omvang van de langdurige werkloosheid de laatste jaren fors is verminderd, blijft het zorgelijk dat de helft van de geregistreerde werklozen langer dan een jaar zonder werk blijft. De kans om weer aan het werk te gaan is voor deze groep, ook bij een aantrekkende economie, gering. Op korte termijn is het creëren van extra, gesubsidieerde arbeidsplaatsen het meest doeltreffende instrument om langdurig werklozen aan werk te helpen. Op langere termijn zal men echter moeten trachten ook de structurele factoren die aan de slechte arbeidsmarktvooruitzichten ten grondslag liggen, te veranderen. Scholing van langdurig werklozen en het voor uitkeringsgerechtigden aantrekkelijker maken om laagbetaalde en flexibele banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te aanvaarden, lijken daarvoor het meeste perspectief te bieden.

Noten

- ¹ Arbeidsproductiviteit wordt immers gedefinieerd als de gemiddelde productie per eenheid arbeid. Als de teller van deze breuk, de productie, gelijk blijft terwijl de arbeidsproductiviteit stijgt, dan moet de noemer, de hoeveelheid arbeid, kleiner worden.
- ² Dit geldt alleen in bepaalde gevallen. Immers, als de loonontwikkeling in de verschillende sectoren ongeveer gelijk opgaat, zullen de producten - lees: diensten - van de sectoren met minder productiviteitsstijging verhoudingsgewijs steeds duurder worden (*Baumol's disease*). Dit heeft in beginsel een negatief effect op de vraag naar deze diensten, maar dit kan worden gecompenseerd door de welvaartsstijging, die de productiviteitsstijging in de andere sectoren mogelijk maakt in combinatie met een toenemende voorkeur voor diensten bij een stijgend welvaartsniveau. Dit is het geval indien diensten zogenoemde luxegoederen zijn, waarnaar de vraag (bij gelijkblijvende prijsverhoudingen) meer dan evenredig toeneemt in geval van inkomensstijging.
- ³ Immers, de arbeidsproductiviteit per arbeidsuur (A) is gelijk aan het quotiënt van de productie (P) en het aantal arbeidsuren (U): $A = P/U$. De werkgelegenheid in arbeidsuren is dan gelijk aan het quotiënt van de productie en de arbeidsproductiviteit: $U = P/A$. Hieruit volgt dat de relatieve verandering van de werkgelegenheid in arbeidsuren (u) gelijk is aan het verschil tussen de verandering van de productie (p) en de verandering van de arbeidsproductiviteit (a): $u = p - a$.
- ⁴ Zo steeg het aandeel werkenden met een hoog werktempo in de beroepsgroep wetenschappelijke en andere vakspecialisten van 54% in 1986 naar 62% in 1993, in de ambachts-, industrie- en transportberoepen van 40% naar 50% en in de dienstverlenende functies van 36% naar 50% (LSO/DLO).
- ⁵ Wordt de loonongelijkheid gemeten met de verhouding tussen het negende en het eerste deciel (d.w.z. de bovengrens van de eerste en de negende 10%-groep), zoals gebruikelijk is in OECD-publicaties, dan was zowel de afname als de toename van de ongelijkheid beduidend geringer, te weten respectievelijk 7% en 2%.
- ⁶ Respectievelijk de Arbeidskrachtentellingen van het CBS (1977-1983), Hartog et al. (1987: 69), het arbeidsaanbodpanel van de OSA (1986-1988), Allaart et al. (1989: 9) en het arbeidsvraagpanel van de OSA (1990-1994), Allaart et al. (1992 en 1994) en Praat et al. (1996).
- ⁷ Terwijl de officiële werkloosheid wordt uitgedrukt als percentage van de beroepsbevolking (werkenden + werklozen), wordt de brede werkloosheid uitgedrukt als percentage van de brede beroepsbevolking, dat wil zeggen de werkenden + brede werkloosheid - werkenden in gesubsidieerde banen. De laatste categorie wordt afgetrokken, omdat ze deel uitmaakt van zowel de werkenden als de brede werkloosheid. De OECD (1996: 41) komt overigens op een nog hoger percentage voor de brede werkloosheid uit, namelijk 27% in 1994, doordat zij de werkgelegenheid herleidt tot (voltijd)arbeidsjaren.
- ⁸ Bij het schrijven van deze subparagraaf is onder meer gebruikgemaakt van Van Zanden (1997), in het bijzonder hoofdstuk 5 en 9, van Visser en Hemerijck (1997), van Van Bottenburg (1995), van Nypels en Tamboer (1985), van Windmuller et al. (1990), van Keesings historisch archief (op CD-ROM) en van de Memories van Toelichting bij de begroting van het ministerie van Sociale Zaken (en Werkgelegenheid) in de periode 1973-1997.
- ⁹ Daarnaast speelt uiteraard de internationale economische ontwikkeling een belangrijke rol, maar dit is geen factor die specifiek voor Nederland van belang is en dus ook niet het verschil in prestatie met andere landen kan verklaren.
- ¹⁰ In 1984 stelde Van Hulst in zijn proefschrift vast dat de geleide loonpolitiek in Nederland na de Tweede Wereldoorlog niet of nauwelijks effectief was geweest. Voor de loonmaatregelen aan het begin van de jaren tachtig kon hij echter nog geen gedegen analyse uitvoeren (Van Hulst 1984).
- ¹¹ Weliswaar was de nominale contractloonstijging in 1983 met 2,4% aanzienlijk lager dan in het voorgaande jaar (5,8%), maar doordat het inflatietempo in dezelfde mate terugliep, was de reële loonstijging in beide jaren nagenoeg gelijk. Met andere woorden, het 'inkomensoffer' dat de werknemers in 1983 en volgende jaren brachten, was niet groter dan in de jaren 1980-1982.

- ¹² Deze faciliteit houdt in dat naast de werkelijke scholingskosten een extra aftrek van 20% (en 40% over de eerste 60.000 gulden indien een onderneming in totaal niet meer dan 250.000 gulden aan scholing uitgeeft) op de winst uit onderneming in mindering mag worden gebracht. Hier bovenop mag voor werknemers van 40 jaar en ouder nog eens 40% extra worden afgetrokken, zodat de totale aftrek kan oplopen tot 180% (100% + 40% + 40%) van de scholingskosten.
- ¹³ Voor de huidige definitie en meetmethode zijn alleen cijfers over het aantal langdurig werklozen beschikbaar vanaf 1988. In 1988 stonden 248.000 werklozen langer dan een jaar bij het arbeidsbureau ingeschreven en in 1996 219.000.
- ¹⁴ Deze subparagraaf is gebaseerd op De Beer (1996: hoofdstuk 6; en De Beer 1997b).
- ¹⁵ Over het relatieve belang van beide factoren lopen de meningen uiteen. Zie voor een discussie hierover bijvoorbeeld de *Journal of economic perspectives* 9 (1995) 3 en *Journal of economic perspectives* 11 (1997) 2.
- ¹⁶ Bij deze schatting is het percentage middelbaar en hoog opgeleiden in de langdurige werkloosheid in 1996 op basis van de huidige definitie en meetmethode, toegepast op het aantal langdurig werklozen in 1996 volgens de oude definitie, en vergeleken met het aantal middelbaar en hoog opgeleide langdurig werklozen op basis van de oude definitie in 1984. Als relatief veel laag opgeleide werklozen niet aan de nieuwe maar wel aan de oude werkloosheidsdefinitie voldoen, levert dit een overschatting van de toename van het aantal middelbaar en hoog opgeleide langdurig werklozen op.
- ¹⁷ Cijfers van het CBS duiden erop dat slechts een derde van het nieuwe personeel uit baanwisselaars bestaat (CBS 1997: 99). Dit verschil is wellicht het gevolg van een wat striktere definitie van 'baanwisselaar' die het CBS hanteert, namelijk een persoon die vanuit een baan van ten minste 12 uur per week waarin deze een jaar of langer heeft gewerkt, aansluitend of met een tussenperiode van maximaal drie maanden naar een nieuwe baan van ten minste 12 uur per week overstapt.
- ¹⁸ De beleidsmogelijkheden om langdurige werkloosheid te bestrijden worden uitgebreider besproken in De Beer (1996: hoofdstuk 7).
- ¹⁹ Deze bedragen zijn als volgt berekend. In 1997 waren de brutokosten van een Melkert-1-baan voor het rijk 41.330 gulden per jaar (te weten de rijksbijdrage van 35.000 gulden plus de aftrek 'lage lonen en langdurig werklozen' in het kader van de WVA). De brutoloonkosten voor een gemeente die een Melkert-1-baan van 32 uur per week creëert variëren van 28.600 gulden tot 35.700 gulden, al naar gelang het loon 100% of 120% van het wettelijke minimumloon bedraagt en de werknemer een kostwinner of een alleenstaande of tweeverdiener is. De gemeente 'verdient' aan een Melkert-baan derhalve 5.600 gulden tot 12.700 gulden. Daar komt nog een besparing van 10% op de bijstandsuitkering van de tewerkgestelde bij, dat wil zeggen 1.700 gulden voor een alleenstaande en 2.400 gulden voor een kostwinner (de gemeente betaalt immers 10% van de bijstandsuitkeringen, het rijk de overige 90%; de besparing voor de gemeente is overigens geringer indien de vermindering van het aantal bijstandsontvangers negatieve repercussies heeft voor de uitkering uit het Gemeentefonds). Ook de uitkeringsgerechtigde die in een Melkert-baan gaat werken, gaat er financieel op vooruit: dit varieert van 1.500 gulden voor een kostwinner die een baan op minimumloon krijgt tot 6.900 gulden voor een alleenstaande die tegen 120% van het minimumloon gaat werken. Het totale voordeel voor de gemeente plus het voordeel voor de uitkeringsgerechtigde is gelijk aan de nettokosten van een Melkert-1-baan voor het rijk. Deze variëren van 10.000 gulden tot bijna 19.000 gulden per jaar. (Hierbij is overigens geen rekening gehouden met een eventuele besparing op inkomensafhankelijke subsidies en eigen bijdragen, zoals de individuele huursubsidie.)
- ²⁰ In het inkomenstraject van 115% tot 130% van het minimumloon wordt gedurende twee jaar een afdrachtskorting van 1.830 gulden per jaar geboden.

Literatuur

- Allaart et al. (1987) P.C. Allaart, R. Kunnen, J.C. van Ours en H.A. van Stiphout. OSA-trendrapport 1987: Actuele informatie over de arbeidsmarkt. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek, 1998 (OSA-voorstudie V 18).
- Allaart et al. (1989) P.C. Allaart, R. Kunnen en H. A. van Stiphout. Trendrapport arbeidsmarkt 1989. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek, 1989 (OSA-voorstudie V 32).

- Allaart et al. (1992) P.C. Allaart, W.C.M. Praat en J.P.M. Vosse. Trendrapport vraag naar arbeid 1992. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1992 (OSA-rapport 16).
- Allaart et al. (1993) P. C Allaart, R. Kunnen en W. C. M Praat. Trendrapport aanbod van arbeid 1993. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1993 (OSA-rapport 17).
- Allaart et al. (1994) P.C. Allaart, W.C.M. Praat en J.P.M. Vosse. Trendrapport vraag naar arbeid 1994. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1994 (OSA-rapport 19).
- Baenen en Bosch (1997) N.M.A. Baenen en L.H.M. Bosch. Sociale zekerheid ook voor flexibele arbeidskrachten? Ontwikkelingen op het terrein van flexibilisering en effecten op sociale zekerheid. Den Haag: Commissie onderzoek sociale zekerheid/VUGA, 1997.
- De Beer (1996) P. de Beer. Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Den Haag/Rijswijk: SCP/VUGA, 1996 (Cahier 132).
- De Beer (1997a) P. de Beer. Het wonderlijke poldermodel. In: *Socialisme & democratie* 54 (1997) 9 (375-382).
- De Beer (1997b) P. de Beer. Langdurig zonder werk. In: K. Schuyt (red.). *Het sociaal tekort. Veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij De Balie, 1997 (23-44).
- De Beer en Luttkhuizen (1998) P. de Beer en R. Luttkhuizen. The Dutch "polder model": miracle or mirage? In: J. Gautié (red.). *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, 1998.
- Van Bochove en Thijssen (1998) C.A. van Bochove en J. Thijssen. Het meten van meetfouten. In: *ESB* (1998) 23 januari (60-62).
- Van Bottenburg (1995) M. van Bottenburg. 'Aan den Arbeid!' In de wandelgangen van de Stichting van de Arbeid, 1945-1995. Amsterdam: Bert Bakker, 1995.
- Boves et al. (1997) T. Boves, A. Dickmann en E.M. van Hoogteijling (red.). *Werken en leren 1997. Feiten en cijfers over de arbeidsmarkt en het onderwijs in Nederland*. Voorburg: Kluwer Bedrijfsinformatie/Centraal Bureau voor de Statistiek, 1997.
- Breedveld (1998) K. Breedveld. Illusies van een 24-uurs economie. Ontwikkelingen in gespreid werk en verschillen in zeggenschap. In: *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* 14 (1998) 1 (23-36).
- Bridges (1994) W. Bridges. *Jobshift. How to prosper in a workplace without jobs*. Reading (MA): Addison-Wesley, 1994.
- Broersma et al. (1997) L. Broersma, J. Koeman en C.N. Teulings. Arbeidsaanbod en werkgelegenheid. In: *ESB* (1997) 5 november (836-839).
- CBS (a) Centraal Bureau voor de Statistiek. *Arbeidskrachtentelling*. Den Haag: Staatsuitgeverij, diverse jaren.
- CBS (b) Centraal Bureau voor de Statistiek. *Enquête beroepsbevolking*. Den Haag: Sdu, diverse jaren.
- CBS (c) *Statistisch zakboek/jaarboek*. Voorburg/Heerlen: CBS, diverse jaren.
- CBS (d) *Sociaal-economische maandstatistiek*. Voorburg/Heerlen: CBS, diverse jaren.
- CBS (e) *Nederland in tijdreeksen*. Voorburg/Heerlen: CBS, 1998 (cd-rom: Statline).
- CBS (1996a) *Arbeidsrekeningen 1993-1995*. Voorburg/Heerlen: CBS, 1996.
- CBS (1996b) *Tijdreeksen arbeidsrekeningen 1969-1993. 25 jaar banen en arbeidsduur van werknemers*. Voorburg/Heerlen: CBS, 1996.
- CBS (1996c) *Sociaal-economische dynamiek 1996*. Voorburg/Heerlen: CBS, 1996 (CBS-publikaties).
- CBS (1997) *Sociaal-economische dynamiek 1997*. Voorburg/Heerlen: CBS, 1997 (CBS-publikaties).
- CPB (1988) *Waarom het miljoen werklozen er niet kwam. Een 'what if'-simulatie van de middellange-termijnverkenning 1984-1987*. Den Haag: Centraal Planbureau, 1988 (Werkdocument 24).
- CPB (1991) *De werkgelegenheid in de jaren tachtig*. Den Haag: Centraal Planbureau, 1991 (Werkdocument 41).
- CPB (1996) Centraal Planbureau. *Centraal economisch plan 1996*. Den Haag: Sdu, 1996.
- CPB (1997a) Centraal Planbureau. *Macro-economische verkenning 1998*. Den Haag: Sdu, 1997.
- CPB (1997b) *Data Macro-economische verkenning 1998*. Den Haag: Centraal Planbureau, 1997.
- CPB (1997c) *Economische verkenning voor de komende kabinetsperiode*. Den Haag: Centraal Planbureau, 1997.
- Ctsv (1996) *Ontwikkeling ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Zoetermeer: College van toezicht sociale verzekeringen*, 1996.
- Freeman (1995) R.B. Freeman. Are your wages set in Beijing? In: *Journal of economic perspectives* 9 (1995) 3 (15-32).
- Graafland en De Mooij (1998) J.J. Graafland en R.A. de Mooij. *Analyzing fiscal policy in the Netherlands. Simulations with a revised MIMIC*. Den Haag: Centraal Planbureau, 1998 (Research memorandum 140).
- Hartog et al. (1987) J. Hartog, E. Mekkelholt en H. van Ophem. *Een empirische studie naar de arbeidsmobiliteit in Nederland*. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1987 (OSA-werkdocument W32).

- Hoffius et al. (1998) R. Hoffius, M. Meijers en M. Touw. Evaluatie vermindering langdurig werklozen (VLW). Eindrapport. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA, 1998.
- Hoffman (1997) L. Hoffman. Zoeken naar werkloosheid. In: ESB (1997) 19 februari (157-158).
- Van Hulst (1984) N. van Hulst. De effectiviteit van geleide loonpolitiek in theorie en praktijk. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1984.
- Huijgen (1989) F. Huijgen. Opleiding van werknemers en het niveau van hun werk. De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid 1960-1985. In: I. Gadourek en J.L. Peschar (red.). De open samenleving. Sociale veranderingen op het terrein van geloof, huwelijk, onderwijs en arbeid in Nederland. Boekaflevering van Mens en maatschappij 64 (1989).
- Johnson (1997) G.E. Johnson. Changes in earnings inequality. The role of demand shifts. In: Journal of economic perspectives 11 (1997) 2 (41-54).
- Jongen en Graafland (1998) E.L.W. Jongen en J.J. Graafland. Vouchers for the long-term unemployed. A simulation analysis with MIMIC. Den Haag: Centraal Planbureau, 1998 (Research memorandum 139).
- Kartopawiro (1997) J.D. Kartopawiro. Geregistreerde werkloosheid en werkloosheidsuitkeringen 1993-1995. Een onderzoek naar het verschil in ontwikkeling. In: Sociaal-economische maandstatistiek (1997) 10 (22-27).
- De Kemp (1992) A.A.M. de Kemp. Ouderen tussen pensioen en bijstand. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1992.
- Knops en Kragt (1997) I.H.A. Knops en C.M. Kragt. Telt het CBS te weinig laag opgeleiden? In: Sociaal-economische maandstatistiek (1997) 10 (18-21).
- Kunnen et al. (1997) R. Kunnen et al. Trendrapport aanbod van arbeid 1997. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1997 (OSA-rapport 25).
- Manders (1994) A.J.G. Manders. Arbeidsduurverkorting: een lange-termijnperspectief. In: ESB (1994) 8 juni (534-537).
- Van Nes et al. (1998) P.J. van Nes, E.A.M. Stotijn en J.J. van Velden. Evaluatie van het gebruik van de afdrachtskorting lage lonen. Eindrapport. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA, 1998.
- Niphuis-Nell (1997) M. Niphuis-Nell. (red.). Sociale atlas van de vrouw. Deel 4. Veranderingen in de primaire leefstijl. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 141).
- Nypels en Tamboer (1985) F. Nypels en K. Tamboer. Wim Kok, 15 jaar vakbeweging. Amsterdam: Raamgracht/FNV Pers, 1985.
- OC&W (1998) Nationaal actieprogramma 'Een leven lang leren'. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1998.
- OECD (a) Employment outlook. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, diverse jaren.
- OECD (1996) OECD economic surveys 1995-1996 Netherlands. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1996.
- Pomp (1998) J.M. Pomp. Recent trends in Dutch labor productivity. The role of changes in the composition of employment. Den Haag: Centraal Planbureau, 1998 (Werkdocument 98).
- Praat et al. (1996) W.C.M. Praat, H.R.M. Smulders en J.M. van Werkhoven. Trendrapport vraag naar arbeid 1996. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1996 (OSA-rapport 22).
- Richardson (1995) J.D. Richardson. Income inequality and trade. How to think, what to conclude. In: Journal of economic perspectives 9 (1995) 3 (33-55).
- Ruigrok en Van Tulder (1995) W. Ruigrok en R. van Tulder. Misverstand: globalisering. In: ESB (1995) 20-27 december (1140-1143).
- Schettkat (1996) R. Schettkat (red.). The flow analysis of labour markets. London/New York: Routledge, 1996.
- Sichel (1997) D.E. Sichel. The productivity slowdown: is a growing unmeasurable sector the culprit? In: The review of economics and statistics (1997) (367-370).
- Snower (1994) D.J. Snower. Converting unemployment benefits into employment subsidies. In: American economic review (Papers & proceedings) 84 (1994) 2 (65-70).
- Steijn en De Witte (1992) B. Steijn en M. de Witte. De Januskop van de industriële samenleving. Technologie, arbeid en klassen aan het begin van de jaren negentig. Alphen aan den Rijn: Samsom Bedrijfsinformatie, 1992.
- Steijn en De Witte (1996) B. Steijn en M. de Witte. Chaotische patronen in de regradatie van arbeid. In: Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken 12 (1996) 2 (108-123).
- SZW (a) Rapportage arbeidsmarkt. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, diverse jaren.
- SZW (b) Kwartaalbericht arbeidsmarkt. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, diverse jaren.

- SZW (c) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Sociale nota. Den Haag: Sdu, diverse jaren.
- Tesser et al. (1996) P.T.M. Tesser, F.A. van Dugteren en A. Merens. Rapportage minderheden 1996. Bevolking, arbeid, onderwijs, huisvesting. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996 (Cahier 133).
- Timmermans (1997) J. Timmermans (red.). Rapportage ouderen 1996. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 135).
- TK (1975/1976) Begroting ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1976. Tweede Kamer, vergaderjaar 1975/1976, 13600 XV.
- TK (1984/1985) Begroting ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1985. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984/1985, 18600 XV.
- TK (1995/1996) Flexibiliteit en zekerheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24543.
- Visscher (1997) G. Visscher. De blinde vlek van het CBS: systematische vertekening in het opleidingsniveau. In: Sociologische gids (1997) 3 (155-179).
- Visscher (1998) G. Visscher. Werkloosheidscijfers op basis van de Enquête beroepsbevolking. In: ESB (1998) 23 januari (58-60).
- Visser en Hemerijck (1997) J. Visser en A. Hemerijck. 'A Dutch miracle'. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.
- Wieling en Reemers (1998) M. Wieling en M. Reemers. Arbeidsomstandigheden van werknemers 1997. Den Haag: VUGA, 1998.
- Windmuller et al. (1990) J.P. Windmuller, C. de Galan en A.F. van Zweeden. Arbeidsverhoudingen in Nederland. Utrecht: Het Spectrum, 1990 (Aula).
- Wolff (1996) E.N. Wolff. The productivity slowdown: the culprit at last? In: American economic review 86 (1996) 5 (1239-1252).
- Wood (1995) A. Wood. How trade hurt unskilled workers. In: Journal of economic perspectives 9 (1995) 3 (57-80).
- WRR (1977) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Maken wij er werk van? Verkenning omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1977 (Rapporten aan de regering 13).
- WRR (1990) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90. Den Haag: Sdu, 1990 (Rapporten aan de regering 38).
- Van Zanden (1997) J. L. van Zanden. Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995. Utrecht: Het Spectrum, 1997.
- Zanders et al. (1994) H. Zanders, A. van den Elzen en S. Vastenhout. Arbeid in beweging. Veranderende arbeidsoriëntaties en rolmodellen. In: P. Ester en L. Halman (red.). De cultuur van de verzorgingsstaat. Tilburg: Tilburg University Press, 1994.

B11.1 Kerncijfers van de arbeidsmarkt Tabel B11.1 vat door middel van een aantal kerncijfers de belangrijkste kwantitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de periode 1970-1997 samen.

Tabel B11.1	Kerngegevens arbeidsmarkt, 1970-1997						
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
totaal (x 1.000)							
bevolking 15-64 jaar	8.156	8.728	9.362	9.923	10.228	10.498	10.563
beroepsbevolking	4.711	4.883	5.075	5.293	6.063	6.596	6.838
werkzame beroepsbevolking	4.681	4.744	4.881	4.811	5.644	6.063	6.400
werkloze beroepsbevolking	31	139	194	482	419	533	438
geregistreerde werkloosheid	44	195	217	511	358	464	375
werkgelegenheid in arbeidsjaren	4.763	4.746	4.932	4.762	5.257	5.450	5.542 ^c
mannen (x 1.000)							
bevolking 15-64 jaar	4.104	4.406	4.735	5.023	5.182	5.329	5.354
beroepsbevolking	3.518	3.572	3.603	3.625	3.865	4.067	4.143
werkzame beroepsbevolking	3.496	3.481	3.508	3.342	3.686	3.814	3.951
werkloze beroepsbevolking	22	91	95	283	179	253	192
vrouwen (x 1.000)							
bevolking 15-64 jaar	4.051	4.322	4.627	4.900	5.046	5.169	5.209
beroepsbevolking	1.194	1.311	1.472	1.668	2.198	2.529	2.696
werkzame beroepsbevolking	1.184	1.263	1.372	1.469	1.958	2.249	2.450
werkloze beroepsbevolking	9	48	99	199	240	281	246
brutoparticipatiegraad^a							
totaal	57	54	52	48	59	63	65
mannen	86	81	76	72	75	76	77
vrouwen	29	30	32	34	44	49	52
werkloosheidspercentage^b							
totaal	0,7	2,9	3,8	9,1	6,9	8,1	6,4
mannen	0,6	2,5	2,6	7,8	4,6	6,2	4,6
vrouwen	0,8	3,7	6,7	11,9	10,9	11,1	9,1
index (1970 = 100)							
beroepsbevolking	100	103,7	107,7	112,4	128,7	140,0	145,1
werkzame beroepsbevolking	100	101,3	104,3	102,8	120,6	129,5	136,7
werkgelegenheid (arbeidsjaren)	100	99,6	103,5	100,0	110,4	114,4	116,4 ^c

^a Beroepsbevolking in procenten van de bevolking van 15-64 jaar.

^b Werkloze beroepsbevolking in procenten van de totale beroepsbevolking.

^c 1996.

Bron: CBS (a, b, e) SCP-bewerking

B11.2 Definities, meetmethoden en trendbreuken

Bij een beschrijving van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt op wat langere termijn stuit men onvermijdelijk op het probleem dat zowel de definitie als de meetmethode van veel arbeidsmarktvariabelen in de loop van de tijd één of meer malen is gewijzigd. Bij een aantal belangrijke variabelen heeft het CBS oudere cijfers herberekend op basis van de huidige definitie, zodat een consistente tijdreeks wordt verkregen. Dit is evenwel niet bij alle variabelen gebeurd, waardoor oudere cijfers niet geheel vergelijkbaar zijn met meer recente cijfers en tijdreeksen een trendbreuk vertonen.

De belangrijkste veranderingen met betrekking tot de arbeidsmarkt betreffen de overgang van de tweejaarlijkse Arbeidskrachtentelling naar de Enquête beroepsbevolking in 1987 en de invoering van een nieuwe definitie van de beroepsbevolking en de geregistreerde werkloosheid in 1992.

De Arbeidskrachtentelling (AKT) was een enquête onder een omvangrijke steekproef (ca. 3%) van de bevolking van 16 jaar en ouder die van 1973 tot en met 1985 iedere twee jaar in het voorjaar werd gehouden. De Enquête beroepsbevolking (EBB) is een doorlopende enquête waarvoor in de loop van een jaar circa 1% van de bevolking wordt ondervraagd. De uitkomsten hiervan worden jaarlijks gepubliceerd. Door de kleinere steekproefomvang zijn de uitkomsten van de EBB minder nauwkeurig dan die van de AKT (de 95%-betrouwbaarheidsmarge bij een opgehoogd aantal van 1 miljoen bedraagt bij de AKT circa 1,2% en bij de EBB 2,0%). Een bijkomend probleem is dat de non-respons bij de EBB aanzienlijk groter is dan bij de AKT en bovendien in de loop van de tijd toeneemt. Bij de AKT'77 was de non-respons 12%, bij de AKT'85 22%, bij de EBB'90 40% en bij de EBB'96 43% (CBS a en b). Er zijn aanwijzingen dat deze non-respons niet aselekt is en daardoor tot een vertekening van de uitkomsten kan leiden. Het CBS probeert hiervoor zo goed mogelijk te corrigeren, maar niettemin zijn er twijfels gerezen over de betrouwbaarheid van de cijfers op basis van de EBB. Met name het aantal laag opgeleiden zou, door een relatief hoge non-respons, worden onderschat. Dit zou onder meer als consequentie kunnen hebben dat de stijging van het opleidingsniveau van de (potentiële) beroepsbevolking in de afgelopen 25 jaar wordt overschat (zie Knops en Kragt 1997; Visscher 1997 en 1998; de repliek van Van Bochove en Thijssen 1998).

Een tweede oorzaak van trendbreuken is gelegen in de wijziging van definities. Vooral de definitie van de (geregistreerde) werkloosheid is de afgelopen 25 jaar meermalen gewijzigd. In combinatie met het feit dat er meerdere definities en meetmethoden van werkloosheid tegelijkertijd in gebruik zijn, kan dit de vergelijkbaarheid van werkloosheidscijfers uit verschillende jaren bemoeilijken. Het huidige 'officiële' werkloosheidscijfer is dat van de *geregistreerde werkloosheid* (CCS-1991, in 1991 vastgesteld door de Centrale commissie voor de statistiek en in 1992 ingevoerd). Deze is gedefinieerd als "bij een arbeidsbureau ingeschreven personen in de leeftijd van 16 tot en met 64 jaar die niet of minder dan 12 uur per week werken en beschikbaar zijn voor een baan van 12 uur of meer per week of werk hebben aanvaard waardoor ze ten minste 12 uur per week gaan werken". Daarnaast publiceert het CBS cijfers over de *werkloze beroepsbevolking*, die alle personen van 15 tot en met 64 jaar omvat "die verklaren ten minste 12 uur per week te willen werken, daarvoor beschikbaar zijn en activiteiten ontplooiën om werk voor ten minste 12 uur per week te vinden" of "die werk hebben aanvaard waardoor ze ten minste 12 uur per week gaan werken".

De geregistreerde werkloosheid en de werkloze beroepsbevolking overlappen elkaar, maar beide definities omvatten ook personen die niet aan de andere definitie voldoen.

Naast deze twee werkloosheidscijfers van het CBS publiceert Arbeidsvoorziening cijfers over het aantal niet-werkenden dat als werkzoekende bij een arbeidsbureau staat ingeschreven. Dit aantal blijkt ongeveer tweemaal zo groot te zijn als het aantal geregistreerde werklozen, dat hiervan een deelverzameling vormt. De oorzaak van het verschil is onder meer gelegen in personen die wel staan ingeschreven bij het arbeidsbureau maar niet (onmiddellijk) beschikbaar zijn voor een baan, bij voorbeeld omdat zij momenteel een opleiding volgen, en in de bestandsvervuiling van de arbeidsbureaus, waarbij het onder meer gaat om ingeschreven werkzoekenden die inmiddels (al dan niet tijdelijk) werk hebben gevonden maar dit (nog) niet bij het arbeidsbureau hebben gemeld. Overigens is moeilijk te verklaren waardoor de cijfers van de geregistreerde werkloosheid en het aantal ingeschreven niet-werkende werkzoekenden steeds verder uit elkaar gaan lopen (vgl. Hoffman 1997; Kartopawiro 1997). Volgens de Enquête beroepsbevolking zou een groeiend aantal niet-werkenden die bij het arbeidsbureau staan ingeschreven niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (CBS d 1998/2: 42).

Zoals gezegd, is de definitie van de (geregistreerde) werkloosheid meermalen gewijzigd. Vóór 1978 moest men ten minste 30 uur per week willen werken om als werkloze te worden beschouwd. Van 1978 tot en met 1982 werden diegenen als geregistreerd werkloze beschouwd die bij het arbeidsbureau stonden ingeschreven, ten minste 25 uur wilden werken en daarvoor daadwerkelijk beschikbaar waren, alsmede degenen die wel een arbeidsverhouding doch geen werk hadden, zodat zij op uitleenbasis voor ten minste 25 uur beschikbaar waren voor tewerkstelling elders (z.g. 'nul-uurwerkers'). Van 1983 tot en met 1991 werd men meegeteld indien men ten minste 20 uur per week wilde werken en op het moment van ondervraging geen werkkring had (dus in het geheel *niet* werkte). Hoewel het CBS de cijfers voor de totale geregistreerde werkloosheid over de gehele periode vanaf 1970 heeft 'gereconstrueerd' op basis van de huidige definitie, geldt dit niet voor de onderverdeling naar leeftijd, opleiding en etniciteit (wel voor het geslacht), zodat de vergelijkbaarheid van oudere en recente cijfers over de samenstelling van de werkloosheid niet verzekerd is.

Ook andere definities en indelingen zijn diverse malen gewijzigd.

Zo werd vóór 1992 een andere definitie van de beroepsbevolking gehanteerd, waarbij alle werkenden, vanaf één uur per week, werden meegeteld, terwijl momenteel de grens bij 12 uur ligt. Bovendien werd een onderscheid gemaakt tussen de beroepsbevolking in strikte zin en in ruime zin; tot de laatste behoorden ook werkenden die zichzelf in de eerste plaats als scholier, student, huisvrouw of gepensioneerde beschouwden.

Vanaf 1979 wordt een nieuwe standaardonderwijsindeling gehanteerd (SOI 1978), waardoor onder meer personen die het leerlingwezen hebben gevolgd niet meer tot het lager beroepsonderwijs, maar tot het middelbaar beroepsonderwijs worden gerekend. Dit heeft tot gevolg dat gegevens over het opleidingsniveau van de (werkzame en werkloze) beroepsbevolking vóór en vanaf 1979 niet met elkaar vergelijkbaar zijn.

Verder zijn recentelijk veranderingen aangebracht in de beroepenclassificatie en de bedrijfsindeling. De nieuwe standaardberoepenclassificatie (SBC'92) is op een geheel andere leest geschoeid dan de oude, waardoor zij onvergelijkbaar zijn. De laatste cijfers op basis van de oude indeling betreffen het jaar 1995. De nieuwe indeling is in beperkte mate 'gereconstrueerd' voor de periode vanaf 1985.

De standaardbedrijfsindeling onderging in 1993 een veel beperktere wijziging (SBI 1993) die niettemin de vergelijkbaarheid van sommige bedrijfstakken

bemoeilijkt (zo zijn de schoonmaakbedrijven verschoven van de 'overige dienstverlenende bedrijven' naar de 'zakelijke dienstverlening').

In de Enquête beroepsbevolking definieert het CBS allochtonen als personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten of niet in Nederland zijn geboren. Deze gegevens zijn beschikbaar vanaf 1987. In de Arbeidskrachtentellingen werd alleen de nationaliteit van de respondenten geregistreerd en niet het geboorteland. In andere statistieken worden overigens zowel ruimere als striktere definities van allochtonen of etnische minderheden gehanteerd, zoals personen van wie een van beide ouders in het buitenland is geboren en de doelgroepen van het minderhedenbeleid van de overheid (zie hoofdstuk 9, Naar een multi-etnische samenleving).

§ 12.1 Inleiding Vijftientig jaar geleden was de overheersende mening dat het stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen voltooid was. Vanaf het eind van de jaren vijftig was het stelsel voortvarend uitgebouwd, en met het verhogen van de minimum-uitkeringen en de koppeling van uitkeringen en minimumloon werd in het begin van de jaren zeventig het niveau van de sociale bescherming op een hoog peil gebracht. Door de invoering van de AAW (1976) werd ook het laatste majeure gat in de dekking van sociale risico's, arbeidsongeschiktheid onder zelfstandigen en niet-werkenden, gevuld. Het stelsel kon functioneren zolang het aantal uitkeringsgerechtigden binnen de perken bleef. Dit was niet het geval, waardoor de sociale zekerheid vanaf het eind van de jaren zeventig in een vrijwel permanente crisis verkeerde. Eerst de laatste jaren treedt een zekere stabilisatie op. De vraag die zich thans aandient, is of de sociale zekerheid na de vele herzieningen van de laatste jaren - ingrijpende veranderingen in de ziektewet en WAO, de herziening van de ABW en de WW, invoering van de Nabestaandenwet, het beleid om de gevolgen van de vergrijzing voor de pensioenen te beperken- wèl 'af' is. Of zijn nieuwe maatregelen toch wenselijk?

Om deze vraag vanuit een historisch perspectief te kunnen beantwoorden wordt eerst een schets gegeven van het sociaal zekerheidsbeleid dat de afgelopen vijftientig jaar is gevoerd.¹ Vervolgens wordt nagegaan welke repercussies dit heeft gehad voor de verwezenlijking van de voornaamste beleidsdoelstellingen. In de vierde paragraaf wordt een schets gegeven van de gevolgen van de veranderingen voor de leefsituatie van uitkeringsgerechtigden. In de slotparagraaf vindt een afweging plaats, en wordt ingegaan op de toekomstige vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid.

§ 12.2 Een kwart eeuw sociaal zekerheidsbeleid De periode 1974-1994, die ook in dit SCR in oenschou wordt genomen, karakteriseert Vlek (1997: 473) als de 'lange neergaande fase van de Nederlandse verzorgingsstaat'. Hij doelt daarbij vooral op het proces van ombuigingen in de sociale zekerheid, die elkaar in de loop van de jaren tachtig in hoog tempo opvolgden.

Deze uitdrukking roept het beeld op van een glijvlucht, waarbij het sociaal zekerheidsstelsel bewust en gestaag wordt afgebouwd, om uiteindelijk hard op de grond te belanden. Het is de vraag is of de gebezigde metafoor correct is: heeft het beleid inzake de sociale zekerheid er inderdaad toe geleid dat de sociale bescherming over de gehele linie is afgekald? En hoe verhoudt dit zich tot de realisatie van andere beleidsdoelstellingen, zoals financiële beheersbaarheid, volumebeperking en activering? In deze paragraaf zal eerst in hoofdlijnen worden aangegeven welke kenmerken centraal stonden in het stelsel dat na de oorlog tot stand kwam, en hoe het herzieningsbeleid de afgelopen vijftientig jaar gestalte kreeg. Op grond daarvan wordt in de paragraaf 12.3 een korte evaluatie van de realisering van beleidsdoelstellingen gegeven.

12.2.1 *Opmaat: de beginselen van het naoorlogse stelsel* Voorafgaand aan de periode die hier centraal staat, kregen de beginselen van het sociaal zekerheidsstelsel een nieuwe uitwerking, die samenhangt met de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat. De doelstellingen van de sociale zekerheid werden na de Tweede Wereldoorlog verruimd. Voorheen richtte het stelsel zich vrijwel uitsluitend op de bescherming van werknemers - aanvankelijk als dekking tegen de risico's van gevaarlijke industriële arbeid, daarna volgens het uitgangspunt van een 'rechtvaardig arbeidsloon', waarbij het loon ook in de behoeften moest voorzien wanneer een werknemer tijdelijk niet kon werken (vgl. Rigter et al. 1995: 20-25, 293-294). Na 1945 kwam de zorg voor de bestaans-

zekerheid van de gehele bevolking centraal te staan, gebaseerd op Beveridge's beginsel van nationale solidariteit. Dit kreeg in de jaren veertig, vijftig en zestig concreet gestalte in een groot aantal uitbreidingen van het stelsel, met de Noodwet ouderdomsvoorziening (Noodwet-Drees 1947) als startpunt. De belangrijkste moeilijk te dragen risico's werden voor iedere ingezetene afgedekt door de *volksverzekeringen* voor ouderdom, weduwen en wezen, de kosten van kinderen en zware geneeskundige risico's (AOW 1957, AWW 1959, AKW 1963, AWBZ 1968).

Met de uit 1965 daterende *Algemene bijstandswet* (ABW) werd een universeel vangnet gecreëerd, en werd gebroken met de beginselen van de oude Armenwet. De overheid vervulde niet langer een complementaire rol ten opzichte van de particuliere en kerkelijke liefdadigheid, maar kreeg de plicht tot bijstandsverlening aan iedere Nederlander die niet over de middelen beschikte om te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan. Aan het vangnet werden twee beperkingen gesteld: de bijstand werd beschouwd als een 'naliggende voorziening' (men kon er geen aanspraak op maken als men nog recht had op een ander type uitkering van voldoende niveau), en de bijstandsaanvrager en zijn gezinsleden werden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid, voorafgaand aan de bijstandsverlening door de overheid (hetgeen middelentoetsing en sollicitatieverplichtingen rechtvaardigde).

De *werkloosheidsverzekering* kreeg in 1952 een andere opzet. De vooroorlogse vrijwillige - door de overheid gesubsidieerde - werkloosheidskassen van de vakbonden werden vervangen door een verplichte collectieve verzekering voor alle werknemers, de *Werkloosheidswet* (WW). In 1965 werd de risicodekking in de WW belangrijk uitgebreid: het uitkeringspercentage werd voor alle gerechtigden verhoogd tot 80% van het laatstverdiende loon, de uitkeringsduur werd verlengd van 21 naar 26 weken en de loongrens voor verzekering van het werkloosheidsrisico werd afgeschaft. In hetzelfde jaar werden ook de *Wet werkloosheidsvoorziening* (WWV) en de *Rijksgroepsregeling voor werkloze werknemers* (RWW) geïntroduceerd. De WWV was een door de overheid gedurende maximaal twee jaar verstrekte voorziening, waarbij een relatie met het laatstverdiende loon bestond. Voor werklozen die geen recht (meer) hadden op een WW- of WWV-uitkering werd de RWW ingevoerd, als collectieve regeling binnen de *Algemene bijstandswet*, waarbij voor de rechthebbenden een sollicitatieverplichting bestond.

Het risico van *arbeidsongeschiktheid* kreeg voor werknemers dekking in de *Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering* (WAO 1967). De duur van deze uitkering was onbeperkt, de hoogte hing af van het laatstverdiende loon en de mate van arbeidsongeschiktheid (80% van het laatstverdiende loon bij een arbeidsongeschiktheid van 80%-100%). Een belangrijk, en naar internationale maatstaven uniek, verschil met de voorafgaande *Invaliditeitswet* was de eliminatie van het zogenoemde causaliteitsbeginsel: voor het uitkeringsrecht maakte het niet langer uit of de arbeidsongeschiktheid al dan niet het gevolg was van de beroepsuitoefening. Ook de *Ziektewet* (ZW), die de loondoorbetaling bij ziekte van werknemers verzekerde, werd in 1967 in deze zin aangepast. De *Ziekenfondswet* (1966) regelde verstrekkingen (uitkeringen in natura)² voor de geneeskundige verzorging van werknemers die minder verdienen dan de loongrens.

Binnen al deze regelingen vonden na hun introductie nog tal van uitbreidingen plaats. De AOW- en AWW-uitkeringen werden in 1965 opgewaardeerd van een 'bodempensioen' naar een sociaal minimum, waardoor ouderen en nabestaanden buiten de bijstandsregeling konden worden gehouden. De minimumleeftijdsgrens voor de weduwnuitkering lag aanvankelijk op 50 jaar, maar deze

werd in 1962 verlaagd naar 40 jaar; ook gescheiden weduwen konden vanaf dat moment aanspraak maken op deze uitkering. In de WAO werd vanaf 1973 het beginsel van verdiscontering van werkloosheid de gesanctioneerde praktijk: op grond van een richtlijn van de Sociale Verzekeringsraad konden arbeidsongeschikten die gedeeltelijk werkloos waren, voor dat deel een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. Zij belandden dan in een hogere arbeidsongeschiktheidsklasse, en kwamen veelal in aanmerking voor een volledige uitkering. De WAO kende hierdoor een zekere mate van verborgen werkloosheid.

Na de invoering van het wettelijke minimumloon in 1969 werd dit een belangrijk ijkpunt voor de hoogte van de sociale uitkeringen. De netto-uitkeringen in de volksverzekeringen en de bijstand, alsmede het minimumniveau van de WAO, WW en WWV, werden in de periode 1969-1974 gelijkgesteld aan het nettominimumloon. Het nettominimumloon werd gekoppeld aan de ontwikkeling van de CAO-lonen, waardoor de netto-nettokoppeling ontstond. Het minimumloon werd bovendien in het begin van de jaren zeventig een aantal malen structureel verhoogd.

Na de invoering van de Algemene arbeidsongeschiktheidswet in 1976 werd het bouwwerk van de sociale zekerheid door velen als voltooid beschouwd. Deze wet regelde de dekking van het arbeidsongeschiktheidsrisico voor mensen die niet in loondienst waren, zoals zelfstandigen, studenten en vroeggehandicapten.

Hoe valt het naoorlogse stelsel te karakteriseren? Naar internationale maatstaven kwam het stelsel moeizaam en traag tot stand, maar was de uitbouw toen zij eenmaal op gang kwam spectaculair: tot eind jaren vijftig was Nederland een *welfare laggard*, maar in 1970 behoorde de dekkingsgraad van de sociale verzekeringen tot de hoogste in West-Europa (zie Flora en Alber 1981: 55). De trage totstandkoming hing samen met de discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling en daarmee de zeggenschap over de uitvoering.³ De vergaande uitbouw van het stelsel is vooral een gevolg van de hoogconjunctuur in de periode dat de regelingen tot stand kwamen. Het stelsel dat ontstond was een mengeling van het universalistische, op nationale solidariteit gebaseerde systeem dat in de Scandinavische landen prevaleert, en van het op reproductie van bestaande sociale verhoudingen gerichte continentale stelsel. Het bevatte veel universele elementen, zoals:

- de alomvattende doelgroep van de volksverzekeringen en de Bijstandswet;
- de ruimhartige uitkeringsvoorwaarden (bv. de afwezigheid van de relatie tussen uitkeringsrecht en arbeidsverleden, het laten vervallen van het onderscheid tussen *risque social* en *risque professionnel*, de mogelijkheid tot verdiscontering van werkloosheid bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid);
- een hoog uitkeringsniveau, zeker na de structurele verhogingen van de jaren zeventig.

De selectieve elementen kwamen allereerst tot uitdrukking in het bestaan van afzonderlijke werknemersverzekeringen, gericht op bescherming van de verworven levensstandaard (via loongerelateerde uitkeringen met een hoge *replacement rate* ten opzichte van het voormalig arbeidsinkomen). Daarnaast werd de arbeidsmarktpositie van zittende werknemers beschermd door een beperking van het arbeidsaanbod van vrouwen en minder productieven (o.m. door uitsluiting van verzekering, belastingfaciliteiten, en door het benutten van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen als routes voor vervroegde uittreding).

De uitvoering van het stelsel was lankmoedig. Er was weinig aandacht voor reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten, en fraudebestrijding genoot weinig prioriteit. De regelgeving was op dit punt niet heel strikt, en de handelingsvrijheid van uitvoeringsinstanties was groot. De bedrijfsverenigingen en sociale diensten hadden geen belang bij het terugdringen van het beroep op uitkeringen, en de cultuur van deze instanties werd lange tijd gedomineerd door respectievelijk het rechtmatig en tijdig verstrekken van uitkeringen, en het bevorderen van het welzijn van de bijstandsccliënten (vgl. Van der Veen 1990; TK 1992/1993a; SCP 1994: 196-199)

Terugblikkend was het stelsel van sociale zekerheid midden jaren zeventig ruim opgezet, sterk gericht op de inkomensgarantie, aan de instroomzijde open, en aan de uitstroomkant tamelijk gesloten. Dit maakte het stelsel *weinig crisisbestendig*. De brede personenkring, gunstige toegangsvoorwaarden, hoge minimumuitkeringen én hoge vervangingsuitkeringen, het beperkte instrumentarium ter bevordering van uitstroom naar arbeid, en een niet al te streng uitvoeringsapparaat dat politiek werd gesanctioneerd, maakten het waarschijnlijk dat een economische recessie zou leiden tot een uitstoot van minder productieven uit het arbeidsproces, die bij een economische opbloei moeilijk uit de sociale zekerheid gehaald zouden kunnen worden.

Ook bevatte het stelsel via de AOW-, WAO- en AKW-regelingen een belangrijke demografische component, waardoor de slagschaduw van de *vergrijzing* zich begon af te tekenen. In de jaren zeventig werd dit nog niet problematisch geacht; in tegendeel, vanaf 1976 werden in toenemende mate regelingen voor vervroegde uittreding (VUT) geïntroduceerd, waardoor de demografische component van het stelsel verder toenam. Vanaf het begin van de jaren tachtig werd dit echter wel als een probleem beschouwd, pregnant verwoord door Van den Bosch et al. (1983), die ervoor waarschuwden dat de vergrijzing op termijn een verdubbeling van premies of halvering van AOW-uitkeringen noodzakelijk zou maken.

Voorts was het stelsel door de incrementele groei tamelijk complex en onbeheersbaar geworden, zowel in termen van regelgeving als ten aanzien van de uitvoering, en ontstond een zekere behoefte aan *vereenvoudiging*. Over een minder complexe uitvoeringsorganisatie werd de Sociaal-Economische Raad (SER) reeds in 1967 om advies gevraagd, en in 1969 toog een Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving aan het werk. Beide projecten raakten aan gevestigde belangen, hadden mede daardoor een lange doorlooptijd (zij werden begin jaren tachtig afgerond),⁴ en leidden vooralsnog niet tot effectieve aanpassingen.

Ten slotte was het stelsel zodanig opgebouwd rond het traditionele kostwinnersgezin, dat het moeilijk overweg kon met andere leefpatronen (gescheiden mensen, leefgroepen), en mannen en vrouwen niet gelijk behandelde, terwijl de derde EG-richtlijn (1978) bepaalde dat na 1984 in de sociale zekerheid geen direct of indirect onderscheid naar sekse meer mocht worden gemaakt.⁵ De vraag die zich aandienende was dan ook of het stelsel niet toe was aan *modernisering*, bijvoorbeeld door uitkeringsrechten op een meer individuele basis toe te kennen.

12.2.2 Het sociaal
zekerheidsbeleid 1970-
1998: vier fasen

In het begin van de hier onderzochte periode, de eerste twee jaren van het kabinet-Den Uyl (1973-1974), werd op de eerste oliecrisis gereageerd volgens een beproefd Keynesiaans recept: bescherming van vraaguitval door het op peil houden van de bestedingen. Dit leidde tot een verhoging van het sociaal minimum, die ook strookte met een expliciet geformuleerde nieuwe doelstelling van de sociale zekerheid. Deze moest zich volgens het toenmalige regerings-

standpunt niet uitsluitend richten op een bescherming tegen belangrijke sociale risico's door collectieve verzekering, maar ook op inkomenshervdeling, gebaseerd op het solidariteitsbeginsel (TK 1974/1975: VI-14). Ook vond in deze periode de laatste grote uitbreiding van het stelsel plaats, met de invoering van de AAW (zie hiervoor). Het tijdvak 1970-1977 kan, door de verhogingen van het sociaal minimum en de invoering van de laatste grote volksverzekering, worden beschouwd als de fase van de *afronding van het naoorlogse stelsel*.

In de zomer van 1975 kwam het begin van de ommekeer. Het Centraal Planbureau voorzag voor de komende vijf jaar een lagere groei dan eerder was verwacht, een aanzienlijke toename van de werkloosheid en een sterke stijging van de collectieve lastendruk. In de *Miljoenennota 1976* werd een omslag in het kabinetsbeleid aangekondigd: het beslag van de publieke sector op het nationaal inkomen zou jaarlijks met niet meer dan ongeveer 1% zou mogen toenemen (TK 1975/1976a: 3, 7). De '1%-norm' van minister Duisenberg werd uitgewerkt in de *Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid*. Om deze norm te verwezenlijken zouden de uitgaven in 1980 ten opzichte van ongewijzigd beleid 7,8 miljard gulden lager uit moeten vallen, en ongeveer de helft van de aangekondigde ombuigingsmaatregelen betrof de sociale zekerheid. In verband met de inkomenspolitieke doelstelling van het kabinet waren de voorstellen op dit terrein echter tamelijk vaag geformuleerd, en een groot deel van de ombuigingen werd daardoor niet geëffectueerd. Uiteindelijk werd slechts een reductie van 250 miljoen in de bijstand, nog geen tiende van het beoogde bedrag, verwezenlijkt (TK 1975/1976b; Toirkens 1988: 46-49). Het bleek het begin van een andere publieke discussie over de sociale zekerheid. In het vervolg stonden niet langer de systeemuitbreidingen centraal, maar ging het erom het aantal uitkeringsontvangers en de kosten te beheersen, zo veel mogelijk met behoud van de sociale-beschermingsfunctie en het liefst gekoppeld aan de wensen tot modernisering, vereenvoudiging en bestendigheid tegen demografische druk. Na verloop van tijd kreeg ook de doelstelling van activering en reïntegratie van uitkeringsgerechtigden een centraler plaats, in samenhang met de wens de uitvoeringsorganisatie effectiever te maken en elementen van privatisering en marktwerking te introduceren.

Figuur 12.1 geeft een overzicht van de jaarlijkse ombuigingen die tussen 1978 en 1998 in de sociale zekerheid plaatsvonden. Dit betreft de geraamde bedragen die resteren na afronding van de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen, en daarmee weerspiegelen ze de politieke prioriteitstelling. Niet bekend is hoeveel van deze ombuigingen na invoering van de maatregel daadwerkelijk zijn gerealiseerd, mede doordat zij niet alle even concreet zijn - het jaarlijks effect van het bevriezen van de uitkeringshoogte is immers duidelijker te kwantificeren dan dat van veronderstelde gedragsveranderingen bij uitkeringsgerechtigden en werkgevers, of de opbrengst van een intensievere fraudebestrijding. Ook is ervoor gekozen de bedragen in lopende prijzen te presenteren en derhalve niet te corrigeren voor de inflatie. Doordat de ombuigingen in de grafiek zijn afgezet tegen de totale sociale-zekerheidsbegroting, wordt wel een indicatie van hun relatief gewicht in de verschillende jaren verkregen.⁶

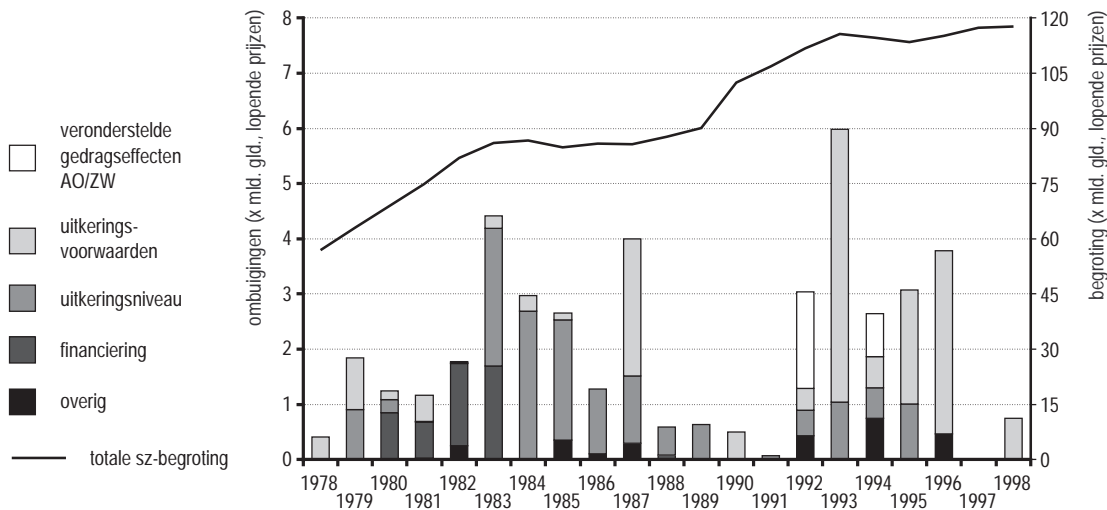
Uit de grafiek rijzen drie perioden op, waarin het accent ligt op aanpassingen in respectievelijk de financiering, de uitkeringshoogte, en de uitkeringsvoorwaarden en gedragseffecten. Het gehele tijdvak dat in dit SCR centraal staat kan op grond daarvan in vier fasen worden opgedeeld:

- de afronding van het naoorlogse stelsel (1970-1977, zie hiervoor);
- ad-hocmaatregelen, met een accent op de financiering (1978-1982);
- het prijsbeleid en de eerste stelselherziening (1983-1989);
- de stelselherzieningen van de jaren negentig (1990-1998).

De laatste drie fasen zullen in de komende subparagrafen gedetailleerder worden besproken.

Figuur 12.1

Geraamde ombuigingen op de sociale zekerheidsbegroting, naar type (1978-1998)



Bron: TK (1986/1987); TK (1993/1994); TK (1997/1998)

12.2.3 Ad-hocmaatregelen, met een accent op de financiering (1978-1982)

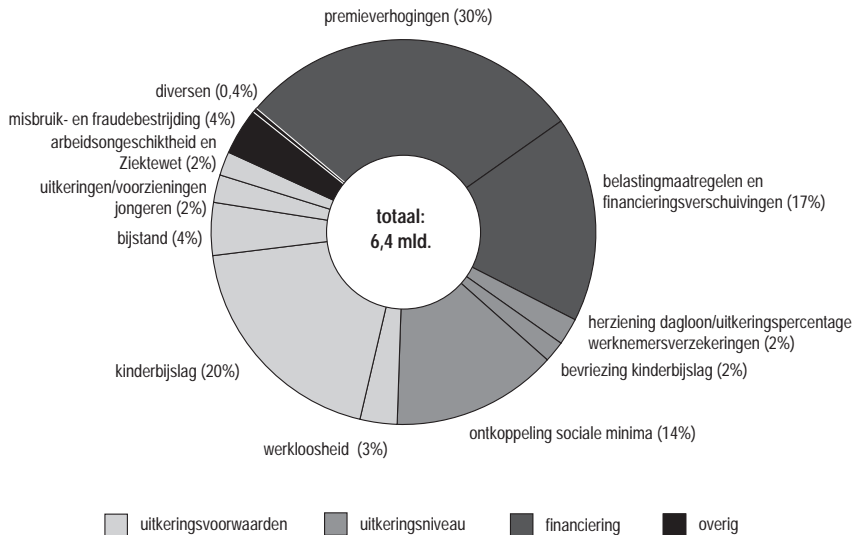
De eerste periode valt samen met de kabinetten onder premier Van Agt: het confessioneel-conservatieve kabinet-Van Agt-I (1977-1981), het confessioneel links-liberale kabinet-Van Agt-II (1981-1982), en het achterblijvende 'romp-kabinet'-Van Agt-III (1982) van christen-democraten en D66. Voor het beleid was van belang dat de economische omstandigheden ombuigingen noodzakelijk maakten, zeker na de tweede oliecrisis, waardoor vanaf eind 1979 de economische groei stagneerde en de werkgelegenheid terugliep. Over de invulling van de bezuinigingen bestond echter geen politieke consensus. In het kabinet was vaak sprake van een tegenstelling tussen de minister van Financiën, die het ombuigingsbeleid verdedigde, de minister van Sociale Zaken, die voorstander was van een stimuleringsbeleid, en de overige ministers, die aanslagen op de eigen begroting zo veel mogelijk probeerden af te wenden⁷ (Toirkens 1988). De voorgestelde ombuigingsmaatregelen stuitte bovendien soms op hevig maatschappelijk verzet, het meest pregnanter bij de plannen tot herziening van de Ziektewet (1982; zie bv. Vlek 1997: 497-498). De ombuigingsvoorstellen die de tegenstellingen in kabinet, parlement en samenleving overleefden, waren pragmatisch: ingegeven door de nood der omstandigheden, maar zonder de fundamentele oorzaken van de groei van het aantal werklozen en arbeidsongeschikten aan te pakken. Dit gold voor de eerste

operatie *Bestek '81* uit 1978, waarbij werd gestreefd naar een bezuiniging van 10 miljard gulden op de salarissen in de collectieve sector, de sociale zekerheid en de rijksbegroting. Ook de extra ombuigingsoperaties die na de tweede oliecrisis noodzakelijk werden geacht gingen niet gepaard met fundamentele stelselhervormingen, maar hadden een overwegend boekhoudkundig karakter. Met name in het kabinet-Van Agt-II ging het ombuigingsbeleid gepaard met veel politiek gekrakeel; de sociale zekerheid en de inkomensbescherming van uitkeringsgerechtigden waren binnen het kabinet een constant strijdpunt. In het Regeerakkoord was een garantie voor koopkrachtbehoud gegeven en werd voorzien in een ambitieus werkgelegenheidspakket. Deze doelstellingen werden gefrustreerd door een aanenschakeling van financiële tegenvallers, en het werkgelegenheidsprogramma van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Uyl, kon in afgeslankte vorm uiteindelijk uitsluitend worden bekostigd door verdere ombuigingen in de sociale zekerheid. Besloten werd te bezuinigen op één van de ruimhartigste vormen van sociale zekerheid, de volledige loondoorbetaling bij ziekte van werknemers. De plannen tot herziening van de Ziekewet en het Burgerlijk Wetboek bleken echter maatschappelijk onhaalbaar, waarop het wetsvoorstel werd ingetrokken.⁸ Door het afgelasten van de Ziekewetplannen werden premieverhogingen noodzakelijk, en toen zich vervolgens een aantal nieuwe tegenvallers aandeede, viel het kabinet. Verdere ombuigingen zouden leiden tot een combinatie van inkomensachteruitgang voor uitkeringsgerechtigden en een sterke inperking van het werkgelegenheidsprogramma, hetgeen voor de PvdA-ministers onacceptabel was.

Ondanks het 'sociaal-economisch beleidsimmobilisme' (Rigter et al. 1997: 340) werd op de sociale zekerheid in de periode 1978-1982 toch ruim zes miljard gulden bezuinigd (figuur 12.2). Bijna de helft hiervan (3 miljard, ofwel 47%) had betrekking op maatregelen in de sfeer van de *financiering* van de sociale zekerheid, zoals de terugtrekking van rijksbijdragen uit de sociale fondsen, belastingmaatregelen⁹ en een verhoging van de premies, die ook doorwerkte in de netto-uitkeringshoogte van de werknemersverzekeringen.¹⁰ Bijna een derde werd gevonden door aanpassingen van de *uitkeringsvoorwaarden* (31%), met de grootste bezuiniging in de kinderbijslagregeling. Een ombuiging van 1,25 miljard gulden werd gerealiseerd door de afschaffing van de kinderaftrekregeling (1978) en van het recht op meervoudige kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen, alsmede de halvering van de kinderbijslaguitkering voor gezinnen met één kind jonger dan 3 jaar (1979). Verder werd de toegangsdrempel tot de Werkloosheidswet verhoogd door de invoering van een striktere referentie-eis (1981). Om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering moest men in het vervolg in het laatste jaar 130 dagen hebben gewerkt, tegenover 65 voorheen. Dit leidde tot een ombuiging van 200 miljoen gulden. In de bijstandsregeling werd, naast het reeds genoemde pakket van 250 miljoen in het kader van de 1%-operatie, vooral bezuinigd op de voorzieningen voor jongeren. In 1979 werd de bijstand voor alleenstaanden jonger dan 21 jaar verlaagd: de uitkeringsbedragen gingen via een staffeling variëren met de leeftijd, analoog aan het minimumloon (10 miljoen gulden). In 1981 werden het minimumjeugdloon en de uitkeringsbedragen verder verlaagd, en werd een onderscheid aangebracht tussen uit- en thuiswonende jongeren (140 miljoen gulden). In de regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid, ten slotte, werd 130 miljoen gulden bezuinigd op de uitkeringsvoorwaarden. Het leeuwendeel hiervan kan worden toegeschreven aan het toekennen van het recht op AAW aan gehuwde vrouwen (1980), dat werd bekostigd door de invoering van een inkomenseis¹¹ die 100 miljoen gulden opleverde.

Figuur 12.2

Geraamde ombuigingen in de sociale zekerheid, 1978-1982



Bron: TK (1993/1994)

Het restant van de bezuinigingen, ruim een zesde (18%), werd in de periode 1978-1982 bereikt door rechtstreekse ingrepen in het *uitkeringsniveau*. De belangrijkste maatregel in dit verband was de generieke korting die krachtens *Bestek '81* in 1979-1981 aan alle uitkeringen werd opgelegd. De verhoging van de uitkeringen bleef in deze periode ieder half jaar 0,5% achter op de loonontwikkeling, hetgeen tot een ombuiging van 900 miljoen leidde. Daarnaast werden enkele posten¹² geschrapt uit de berekening van het dagloon, de grondslag voor de uitkeringen van de werknemersverzekeringen (145 miljoen). Ten slotte werd de kinderbijslaguitkering voor het eerste kind bij de totstandkoming van de AKW gedurende twee jaar bevroren (105 miljoen gulden).

Het pragmatische karakter van het ombuigingsbeleid in deze periode blijkt uit de voorkeur voor maatregelen die aangrijpen op de financiering en de veelheid aan kleinere maatregelen, die het stelsel in essentie intact lieten. Uitsluitend de aanpassingen in de uitkeringshoogte voor jongeren en de verhoging van de drempels in de WW en de AAW (referte-eis, inkomenseis) hebben een meer principiële karakter, maar deze leverden maar een fractie (nog geen 8%) van het totale ombuigingsbedrag.

Dit betekent niet dat meer fundamentele stelselwijzigingen in deze periode niet werden overwogen; dat gebeurde wel, maar het politieke en maatschappelijke draagvlak ontbrak. In de nota *Volumebeleid*, die minister Albeda in 1979 naar de Tweede Kamer zond, was het kabinet nog zeer terughoudend. Hoewel volgens de nota een beleid gericht op de terugdringing van het aantal uitkeringsgerechtigden te prefereren was boven een verlaging van de uitkeringen, werden de marges voor een succesvol volumebeleid smal geacht. Niet de uitkeringsvoorwaarden werden beschouwd als de oorzaak van het toenemende aantal uitkeringsgerechtigden, maar exogene factoren: de demografische ontwikkelingen,

de werkgelegenheidssituatie, de arbeidsomstandigheden die van invloed zijn op het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid, en algemene maatschappelijke veranderingen en mentaliteitswijzigingen bij werkgevers en werknemers. Op grond van deze analyse lag een fundamentele stelselherziening niet in de rede; slechts het gebrek aan doelmatigheid in de uitvoering werd in de nota, zeer voorzichtig, aan de orde gesteld. Opmerkelijk is dat het verdisconteringsprobleem in de arbeidsongeschiktheidsregelingen wel werd onderkend, maar dat het beleid op dit punt geen fundamentele bijstelling behoefde (TK 1978/1979: 47-48). De beste wijze om het aantal uitkeringsontvangers terug te dringen was gelegen in een vergroting van het aantal arbeidsplaatsen; het volumebeleid kreeg een beperkte rol in het algemene sociaal-economische beleid toebedeeld, en zou zich moeten richten op het tegengaan van 'onnodige werkloosheid' en het voorkomen van 'vermijdbaar verzuim'.¹³

In de nota *Heroverweging collectieve uitgaven*, in 1981 door het kabinet-Van Agt-I opgesteld ten behoeve van de werkzaamheden van het volgende kabinet, werd aan de sociale zekerheid een aanzienlijke budgettaire taakstelling opgelegd (een ombuiging van 6 miljard gulden). Door die taakstelling werd een ingrijpende wijziging van het stelsel onvermijdelijk geacht, en men kwam tot de aanbeveling van een *tweetrajectenstelsel*¹⁴ (TK 1980/1981: 5-7). In het tweetrajectenstelsel werd een onderscheid gemaakt tussen een wettelijke basisvoorziening op minimumniveau, en een aanvullende voorziening die dekking biedt voor het bovenminimale gedeelte. De nota voorzag in een basisuitkering, waarop toeslagen zouden worden verleend indien het inkomen onder het sociaal minimum zou belanden. De basisuitkering zou een wettelijke basis krijgen in de bestaande volksverzekeringen voor de risico's van ouderdom, overlijden en arbeidsongeschiktheid (AOW, AWW en AAW), en in een nieuwe basisvoorziening bij werkloosheid. De aanvullende bovenminimale uitkeringen zouden worden verstrekt op grond van de bestaande verplichte werknemersverzekeringen (WW, ZW, WAO) en de aanvullende pensioenregelingen (zie verder: SCP 1982: 71-74).¹⁵ De mogelijkheid werd geopperd de bovenminimale uitkeringen zodanig vast te stellen dat de totale uitkeringshoogte een glijdende schaal zou kennen, waarbij het uitkeringspercentage af zou nemen naarmate het inkomen hoger was.¹⁶

Bij de formatie van het kabinet-Van Agt-II werd het tweetrajectenstelsel echter geen onderdeel van het regeringsbeleid.

12.2.4 Het prijsbeleid en de eerste stelselherziening (1983-1989)

Het kenmerkende verschil met de voorgaande regeringsploegen was, dat in de confessioneel-conservatieve kabinetten-Lubbers-I en -II wel sprake was van overeenstemming over het te voeren beleid (vgl. Rigter et al. 1995: 340-344). Dit kreeg een sterk neoliberale inslag en volgde drie sporen: een reorganisatie van de collectieve uitgaven, rendementsherstel door versterking van de marktsector, en herstel van werkgelegenheid door een verbeterde werking van de arbeidsmarkt. Nog voor de regeringsverklaring was afgelegd kwam onder druk van het kabinet in de Stichting van de Arbeid het Akkoord van Wassenaar tot stand, waarbij de reeds afgesproken CAO's werden opengebroken, en twee taboes doorbroken werden. De vakbondsvertegenwoordigers stemden ermee in af te zien van automatische prijscompensatie, in ruil voor de toezegging van de werkgevers mee te zullen werken aan een herverdeling van arbeid door bevordering van arbeidsduurverkortung en deeltijdarbeid. Dit vormde het begin van een lange periode van loonmatiging, die via de koppeling aan de sociale uitkeringen en de salarissen van ambtenaren doorwerkte in de ontwikkeling van de rijksbegroting.

Binnen het kabinet verminderde de controverse tussen Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid enigszins.¹⁷ Het economisch herstel kreeg prioriteit, en dat betekende dat het kabinet geen ruimte zag voor verdere inkomensnivellering en een flankerend werkgelegenheidsbeleid. Het herstel van de werkgelegenheid moest worden bereikt via het particuliere bedrijfsleven, met loonmatiging, arbeidstijdverkorting en bevordering van deeltijdarbeid als begunstigende condities.

Vanaf 1984 verliep bovendien de economische ontwikkeling voorspoediger. Het nationaal inkomen steeg, terwijl de arbeidskosten door de loonmatiging daalden. Het winstherstel dat hiervan het gevolg was, leidde tot toenemende investeringen, en dit vertaalde zich in een toenemende werkgelegenheid (zie bv. TK 1992/1993b: 27). Het aantal werklozen daalde in de periode 1984-1989 echter slechts licht, omdat een groot deel van de nieuwe banen werd bezet door schoolverlaters en vrouwen die zich op de arbeidsmarkt begaven (zie ook hoofdstuk 11, Arbeid).

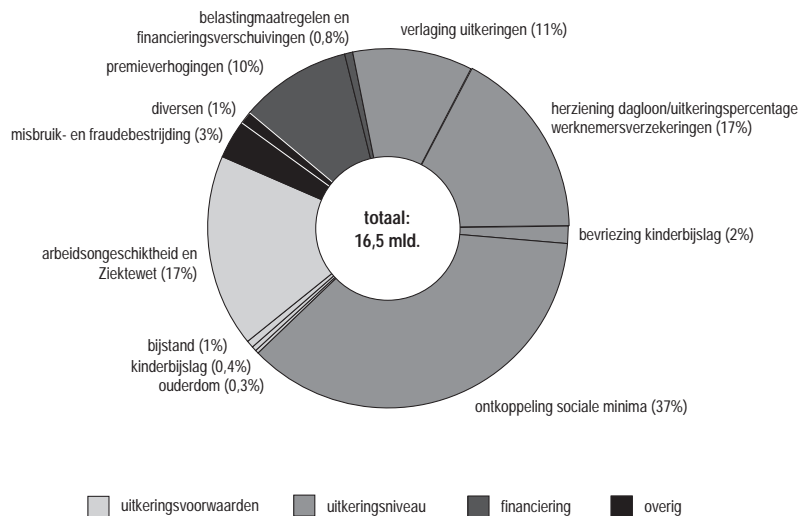
Over de sociale zekerheid werd in de regeringsverklaring van het eerste kabinet-Lubbers opgemerkt, dat men de stelselwijziging voortvarend ter hand wilde nemen: alleen een belangrijke aanpassing van de regelingen zou het mogelijk maken "zo snel mogelijk af te kunnen zien van bevrozingsmaatregelen" (TK 1982/1983a: 633 e.v.) In de praktijk lukte dat niet: de maatregelen die in de periode 1982-1989 werden getroffen waren vooral een combinatie van *prijsbeleid* en een gedeeltelijke bescherming van de koopkracht van de laagste inkomens via eenmalige uitkeringen (*echte-minimabeleid*).

Figuur 12.3 laat zien dat in de periode 1983-1989 de ombuigingen (16,5 miljard gulden, ofwel gemiddeld 2,4 miljard per jaar - tweemaal zo veel als in de eerste fase) vooral werden gerealiseerd door te bezuinigen op de *uitkeringshoogte*. Twee derde (67%) van het totale bezuinigingsbedrag kan worden toegeschreven aan het prijsbeleid: het indirect verlagen van het uitkeringsniveau door de inflatiecorrectie achterwege te laten of het direct ingrijpen in de uitkeringshoogte. De ont koppeling leidde in deze periode tot de grootste bezuiniging. De Wet aanpassingsmechanismen minimumloon en sociale uitkeringen (WAM, 1980) voorzag in een automatische koppeling van de uitkeringshoogte aan de loonontwikkelingen, waardoor de uitkeringen in beginsel *welvaartsvast* zouden zijn.¹⁸ Onder druk van de verslechterde economische omstandigheden werd de WAM uitsluitend in 1980 onverkort toegepast, en in de jaren daarna regelmatig geheel of gedeeltelijk buiten werking gesteld. Uitkeringsgerechtigden die langdurig op een minimumuitkering waren aangewezen (zogenoemde meerjarige echte minima) kregen door eenmalige uitkeringen enige compensatie voor de geldontwaarding. In de praktijk waren de uitkeringen daardoor niet *welvaartsvast* voor alle gerechtigden, doch *waardenvast* voor een selecte groep (zie SCP 1992: 130-138; De Kemp en Vrooman 1992; Vording 1993).

De ont koppeling leverde in de periode 1983-1989 zes miljard gulden aan structurele bezuinigingen op de minimumuitkeringen op. Daar kwam nog ongeveer een kwart miljard gulden bij via een bevrozing van de kinderbijslaguitkeringen (in 1983 en 1984), waardoor 39% van de totale ombuigingen op het conto van de ont koppeling geschreven kon worden. De meerkosten van de niet-structurele koopkrachttoeslagen die hier tegenover stonden waren relatief bescheiden: zij bedroegen in deze periode¹⁹ in totaal 1,4 miljard gulden.

Figuur 12.3

Geraamde ombuigingen in de sociale zekerheid, 1983-1989



Bron: TK (1986/1987); TK (1993/1994)

Ook de directe ingrepen in de uitkeringshoogte leidden tot aanzienlijke ombuigingen: 4,6 miljard gulden, ofwel 28% van het totaal. In 1984 werd op de minimumuitkeringen een bezuiniging gerealiseerd, door de wettelijk verplichte aanpassing van het minimumloon met 3% te verminderen. Ook werd een voorschot genomen op een aangekondigde verlaging van de uitkeringspercentages van de bovenminimale uitkeringen. Hiertoe werd de grondslag voor de uitkeringshoogte van WW, WAO en WWV, het dagloon, tweemaal met 3% gekort.²⁰ Dit pakket aan maatregelen leidde tot een ombuiging van 2 miljard gulden. Hier kwam in 1985 nog eens 1,9 miljard gulden bij. De uitkeringspercentages voor WW, WWV en WAO werden toen verlaagd tot 70, en die voor de Ziektewet tot 75. Het jaar daarop werd ook de ZW-uitkering op 70% vastgesteld, hetgeen 300 miljoen gulden aan bezuinigingen opleverde.²¹

Opmerkelijk is het afgenomen belang van maatregelen in de sfeer van de *financiering* van de sociale zekerheid. Terwijl dit in de vorige periode nog het belangrijkste instrument was om bezuinigingen te realiseren, is het aandeel in deze fase geslonken tot iets meer dan 10% van het totale bedrag (1,8 miljard gulden). De teloorgang van het ombuigingsbeleid via dergelijke financiële maatregelen heeft drie oorzaken.

- Het besef groeide dat ombuigingen in de sociale zekerheid niet konden worden verwezenlijkt door ad-hocmaatregelen, maar een meer fundamentele herziening van het stelsel vergden.
- Sommige instrumenten waren in de voorgaande periode al volledig benut. Zo kan men de rijksbijdragen aan sociale fondsen maar eenmaal terugtrekken.
- Andere maatregelen werden vanuit het oogpunt van werkgelegenheidsbevordering door het kabinet-Lubbers afgewezen. Om die reden werden bijvoorbeeld premieverhogingen minder wenselijk geacht: deze vergroten de arbeidskosten en kunnen daardoor de vraag naar arbeid doen afnemen.

Na 1983 is dit type bezuinigingsmaatregelen dan ook nauwelijks toegepast.²² In deze periode werden ook enkele aanpassingen in de sfeer van de *uitkeringsvoorwaarden* gerealiseerd. Een aantal kleinere maatregelen, waarvan de invoering van de 'woningdelersnorm' in de bijstand (1985) het meest fundamenteel was, leidde tot een ombuiging van ruim een half miljard gulden.²³ Het grootste deel van de ingeboekte bezuinigingen op de uitkeringsvoorwaarden - 2,8 miljard gulden, ofwel 17% van de totale ombuigingen - was evenwel verbonden aan de *stelselherziening* die in 1987 werd doorgevoerd.

Deze had een lange voorgeschiedenis. In een gespreksnotitie die onder het kabinet-Van Agt-III naar de Tweede Kamer werd gestuurd²⁴ had de regering nog een lichte voorkeur voor het tweetrajectenstelsel. Tijdens een gesprek met de Vaste kamercommissie voor SZW concludeerde minister De Graaf echter dat het draagvlak hiervoor in de Kamer en bij de sociale partners ontbrak en dat een zogenoemd *vangnetsysteem* viel te prefereren (TK 1981/1982a; TK 1981/1982b: 29). Bij een dergelijk systeem staat de loondervingsfunctie van de sociale zekerheid voorop. Uitkeringen moeten in beginsel worden gebaseerd op het eerder verdiende loon en op individuele basis worden toegekend. Indien vanuit de loondervingsfunctie geen rechten (meer) bestaan, of wanneer de loongerelateerde uitkering onder het sociaal minimum ligt, kan men aanspraak maken op een uitkering die is gebaseerd op de behoefte van het huishouden. Anders dan in het tweetrajectenstelsel vormt de minimumbehoeftefunctie dus niet de basis van *alle* uitkeringen: het vangnet ontvouwt zich pas wanneer er geen aanspraak bestaat op een toereikende loongerelateerde uitkering. Dit beginsel - dat eigenlijk beter zou kunnen worden aangeduid als een gecombineerd loondervings-/vangnetsysteem - werd uitgewerkt in de adviesaanvraag die het kabinet-Lubbers-I in 1983 aan de Sociaal Economische Raad stuurde (TK 1982/1983b). Naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen kreeg de loondervingsfunctie in de uiteindelijke wetsvoorstellen een nog geprononceerdere plaats dan in de adviesaanvraag was voorzien.²⁵

De stelselherziening die op 1 januari 1987 van kracht werd had drie doelstellingen: het realiseren van uitgavenbeperkingen, een vereenvoudiging van regelingen en uitvoering, en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid. De voornaamste²⁶ maatregelen waren de volgende.

- Een integratie van werkloosheidsregelingen en een sterker verband tussen de werkloosheidsuitkering en het arbeidsverleden.²⁷ De WW en WWV werden samengevoegd in een nieuwe Werkloosheidswet. Om aanspraak te kunnen maken op een WW-uitkering van 70% van het laatstverdiende loon, moest men in het jaar voorafgaand aan het ontslag in ten minste 26 weken hebben gewerkt. Na een half jaar kon deze uitkering worden verlengd, als men voldeed aan de 3-uit-5-eis: men moest in de laatste vijf jaar ten minste drie jaar 8 uur of meer per week hebben gewerkt. De duur van de verlengde uitkering werd bepaald door het totale arbeidsverleden.²⁸ Na afloop van de verlengde uitkering bestond recht op een vervolguitkering van één jaar op minimumniveau.
- Afschaffing van de mogelijkheid tot verdiscontering van werkloosheid bij de arbeidsongeschiktheidskeuring.²⁹ Over de omvang van de 'verborgen werkloosheid' in de WAO die door toepassing van verdiscontering was ontstaan bestond echter verschil van mening. De regering ging vooraf uit van een aandeel van 50%, maar dit werd betwist. Zo merkte de SER in zijn advies op, dat "dit percentage niet in overeenstemming (is) met de beschikbare gegevens ter zake" (SER 1984: 65; zie ook Emanuel en Vossers 1983; Hermans et al. 1986).

- Invoering van de Toeslagenwet, waardoor in de werknemersverzekeringen aanvullingen tot het bijstandsminimum geboden werden.³⁰
- Afzonderlijke regelingen voor oudere werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten die geen recht (meer) hadden op een loongerelateerde werkloosheidsuitkering, en voor oudere arbeidsongeschikte zelfstandigen. Door de invoering van de IOAW en de IOAZ bleven deze groepen geheel of gedeeltelijk³¹ gevrijwaard van de vermogenstoets van de Algemene bijstandswet.
- Gelijkstelling van samenwonenden en gehuwden in de Bijstandswet en de AOW. Bij de Bijstandswet kreeg dit gestalte door de definitie van 'economische eenheid'. Bij de AOW werd een uitzondering gemaakt voor ongehuwd samenwonende bloedverwanten in de eerste en tweede graad; zij bleven aangemerkt als alleenstaanden.

De belangrijkste doelstellingen van de stelselherziening werden echter niet bereikt. Van de *ombuiging* kwam niet veel terecht. Na de amenderingen tijdens het adviestraject en de parlementaire behandeling, waren de wijzigingen in de werkloosheidsregelingen budgettair vrijwel neutraal. De integratie van WW en WWV leverde op zichzelf niets op. De bezuiniging door de aanscherping van de relatie met het arbeidsverleden - waardoor de instroom werd beperkt - en door de duurdifferentiatie - die de uitstroom naar de RWW versnelde - werd vrijwel tenietgedaan door de invoering van nieuwe maatregelen (de vervolguutkering, IOAW, IOAZ en Toeslagenwet, en de maatregelen die verband hielden met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen). Wel heeft de herziening van de werkloosheidsregeling geleid tot de herverdeling van rechten die door de wetgever was beoogd. Door de striktere binding aan het arbeidsverleden zijn de uitkeringsrechten van jongeren verslechterd, terwijl oudere werklozen verhoudingsgewijs gunstige aanspraken hebben (Aan de Kerk et al. 1987; Besseling et al. 1996).

Het leeuwendeel van de ombuigingen moest worden gerealiseerd door de afschaffing van de verdiscontering (begroot op bijna 2,5 miljard). Daarbij leidde de overheveling van de werkloosheidscomponent van arbeidsongeschikten naar de WW niet tot bezuinigingen (de uitkeringen zijn immers even hoog), maar door de duurbeperving zouden gedeeltelijk arbeidsongeschikten uiteindelijk in de goedkopere RWW belanden. Het is echter twijfelachtig of het geraamde bezuinigingsbedrag in latere jaren is gerealiseerd. Weliswaar nam het aandeel volledig arbeidsongeschikten in de instroom vanaf 1987 met ongeveer 10 procentpunten af (van 88% in 1984 tot 77% in 1988) (SCP 1994: 187), maar doordat het aantal nieuwe arbeidsongeschikten tussen 1986 en 1991 sterk opliep (van 87.000 tot 116.000; Lisv 1997: 134) heeft het afschaffen van de verdiscontering weinig soelaas geboden. Er was een ingrijpende herziening van het arbeidsongeschiktheidsbegrip voor nodig om deze tendens te keren (zie hierna).

Voor het tegenvallende resultaat van de afschaffing van de verdisconteringsmaatregel zijn drie verklaringen denkbaar.

- Het aandeel van de verborgen werkloosheid was minder hoog dan de regering bij de stelselherziening aannam. Uit een vergelijking van drie cohorten WAO-toetreders concluderen Kers et al. (1996: 148) dat het aandeel volledige WAO-uitkeringen bij nieuwe gevallen in de jaren na de stelselherziening 10 procentpunten lager lag dan daarvoor. Een redelijk effect, maar niet in de orde van grootte die door de regering werd verwacht.
- De in 1987 getroffen maatregelen hadden in de praktijk betrekking op slechts een klein deel van de arbeidsongeschikten (vgl. Hermans et al. 1986: 130-131). Uit het onderzoek van Kers et al. (1996: 139-148) blijkt dat de

afschaffing van de verdiscontering nauwelijks gevolgen heeft gehad voor het arbeidsongeschiktheidspercentage van jongeren, vrouwen en mensen die door een ongeval of door psychische redenen niet konden werken.³²

- De beslissingsvrijheid van de uitvoerende instanties was nog steeds groot, en de besturen van de bedrijfsverenigingen - werkgevers en vakbonden - hadden er belang bij om minder productieven via de WAO te laten uitstromen. De formele afschaffing van de verdisconteringsmogelijkheid heeft de informele mogelijkheden om met name oudere werknemers volledig af te keuren niet substantieel verkleind.

Ook de plannen tot *vereenvoudiging* zijn bij de stelselherziening van 1987 niet uit de verf gekomen. Weliswaar werden WW en WWV geïntegreerd, maar binnen de nieuwe regeling werden drie fasen onderkend (initiële, verlengde en vervolguitering), hetgeen nauwelijks als een versimpeling kan worden beschouwd. De invoering van striktere arbeidsverledencriteria, de afzonderlijke regelingen voor ouderen, de Toeslagenwet en het begrip 'economische eenheid' in de bijstand hebben evenmin bijgedragen aan een vereenvoudiging van het stelsel. Eerder werd het 'tropisch etagebos' van de sociale zekerheid (Geelhoed 1991) met een aantal verdiepingen uitgebreid.

Slechts de doelstelling van *gelijke behandeling* van mannen en vrouwen is door de stelselherziening iets dichterbij gebracht. Deze had vooral betrekking op de AOW, waarbij vanaf 1987 ook samenwonenden (gehuwd sinds 1985) een individueel uitkeringsrecht hadden. Verder kan worden vastgesteld dat de uitkeringsrechten van mannen en vrouwen in de Werkloosheidswet na de stelselherziening vrijwel gelijk waren³³ (Besseling et al. 1996: 47-56). Echter, binnen twee jaar bleek dat de gelijke behandeling in de Weduwen- en wezenwet niet afdoende geregeld was (zie hierna), zodat ook op dit punt sprake was van een betrekkelijk succes.

Misschien is het voornaamste belang van de stelselherziening gelegen in de principiële voorkeur voor het vangnetsysteem en het centraal stellen van het loondervingsbeginsel. Er werd gekozen voor een duidelijke rolverdeling, waarbij de sociale partners verantwoordelijk werden voor arbeidsmarktgerelateerde uitkeringen (een nieuwe invulling van het klassieke 'rechtvaardig arbeidsloon'), en de overheid in aanvulling hierop zorg droeg voor een universeel sociaal minimum (de 'vrijwaring voor gebrek' betrof niet meer uitsluitend de bijstand en de volksverzekeringen, maar strekte zich via de Toeslagenwet ook uit tot de werknemersverzekeringen).

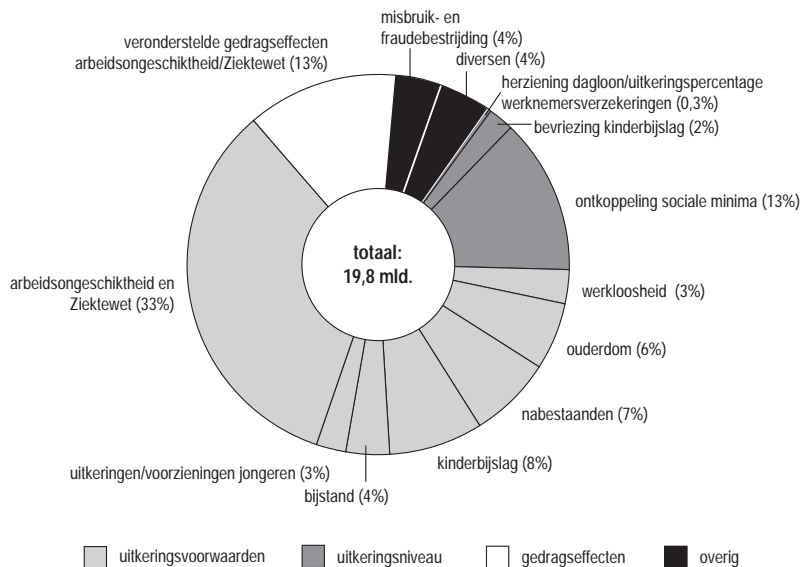
Verder is, door de versterking van de relatie met het arbeidsverleden in de WW en de aandacht voor het volumeprobleem in de WAO, een begin gemaakt met het thema dat de agenda van de jaren negentig zou gaan beheersen: een versterking van de activerende werking van het stelsel, door een heroverweging van de uitkeringsvoorwaarden. Het was, achteraf gezien, echter niet meer dan een aarzelende start.

12.2.5 De stelselherzieningen van de jaren negentig (1990-1998)

In het Regeerakkoord van het kabinet-Lubbers-II werd in 1986 rust aan het uitkeringsfront beloofd: na de invoering van de stelselherziening zouden geen verbeteringen of verslechtingen in de werknemersverzekeringen worden aangebracht. Gedurende een korte tijd was inderdaad sprake van een adempauze, waarin de discussie over de bijstandsuitkering aan jongeren (in samenhang met het stelsel van studiefinanciering) het meest principiële punt was. De economische ontwikkeling maakte een fundamentele stelselherziening ook niet nodig: de economie groeide - met een top in 1989 -, het aantal werkzame personen steeg en het financieringstekort nam gestaag af.

Bij het aantreden van het kabinet-Lubbers-III (1989-1993) werd ten aanzien van de sociale zekerheid echter een pessimistischer toon aangeslagen. Het toenemende beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen werd gekenschetst als een 'verontrustende ontwikkeling', waartegen weerwerk moest worden geboden. Het bleek het begin van een periode waarin op grote schaal werd ingegrepen in de uitkeringsvoorwaarden - niet in de vorm van één alomvattende stelselherziening, maar door een aaneenschakeling van afzonderlijke wetswijzigingen.

Figuur 12.4 Geraamde ombuigingen in de sociale zekerheid, 1990-1998



Bron: TK (1997/1998)

Figuur 12.4 toont de geraamde ombuigingen in de periode 1990-1998. Opmerkelijk is dat er in het geheel geen bezuinigingen meer worden gerealiseerd via de *financiering* van de sociale zekerheid (premieverhogingen e.d.). Ook het belang van rechtstreekse ingrepen in de *uitkeringshoogte* is afgenomen, terwijl dit in de vorige periode het belangrijkste instrument was. Van het totale bedrag van bijna 20 miljard gulden wordt 13% gerealiseerd door de uitkeringen tussen 1992 en 1995 (gedeeltelijk) te ontkoppelen. Van belang in dit verband is de invoering van de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheden (WKA) in 1991. Het uitgangspunt van deze regeling is dat de uitkeringen de loonontwikkelingen volgen, maar met enig voorbehoud. Onder bepaalde voorwaarden kan ont koppeling plaatsvinden. De wet noemt twee afwijkingsgronden: een bovenmatige loonontwikkeling, en een zo sterke toename van het aantal uitkeringsgerechtigden dat een aanzienlijke verhoging van belastingen en premies noodzakelijk zou zijn. Deze criteria voor ont koppeling zijn in de wet niet concreet ingevuld: ze worden in de praktijk bij de kabinetsformatie voor de duur van een nieuwe regeerperiode vastgesteld. De WKA voorziet daarmee in een semi-automatische beleidsmatige koppeling. Van belang is verder dat in de wet geen garantie voor koopkrachtbehoud wordt gegeven; de aanpassing aan de loonontwikkeling³⁴ is

het enige uitgangspunt. Ten slotte schrijft de wet voor dat het kabinet eens in de vier jaar advies moet inwinnen bij de Sociaal-Economische Raad over de vraag of een bijzondere verhoging of verlaging van het minimumloon en de uitkeringen wenselijk is.³⁵

Nog eens 2% van de ombuigingen is het gevolg van een bevrozing van de kinderbijslag tussen 1993 en 1995, waarbij het bedrag voor het eerste kind overigens is ontzien.

Het grootste deel van de bezuinigingen is het resultaat van veranderingen in de *uitkeringsvoorwaarden* en hieraan gekoppelde *gedragsreacties* bij werkgevers, werknemers, uitkeringsgerechtigden en uitvoeringsinstanties. Dit betreft drie kwart van de totale ombuigingen (77%), en het grootste deel daarvan (6,5 miljard gulden, ofwel 46%) heeft betrekking op de herziening van de regelingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. De achtergronden en toedracht van deze wetswijzigingen zijn in eerdere edities van het SCR uitgebreid verhaald (SCP 1990: 117-129; SCP 1992: 138-155; SCP 1994: 184-190; SCP 1996: 166-175). Hier wordt dan ook volstaan met een bespreking op hoofdlijnen en van de meest recente ontwikkelingen.

Ondanks de afschaffing van de verdisconteringsbepaling bleef het aantal arbeidsongeschikten na 1987 oplopen, vooral door een sterke toename in het aantal nieuwe gevallen rond 1990. Dit was enerzijds een gevolg van de groeiende werkgelegenheid - de instroomkans³⁶ bleef vrij stabiel - maar er lagen ook enkele diepere oorzaken aan ten grondslag. Deze hebben betrekking op de ruime doelgroep van de regeling, het 'open' arbeidsongeschiktheids criterium, de toenemende psychische belasting in het arbeidsproces, de slechte concurrentiepositie van gehandicapten op de arbeidsmarkt, en de weinig strikte wijze van uitvoering en toezicht (Vrooman en De Kemp 1990a en 1990b; Van der Veen 1990; Aarts en De Jong 1990; SCP 1992: 138-139). De vooruitzichten voor de verdere ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten waren ongunstig, doordat de cohorten van de naoorlogse geboortegolf in de jaren negentig de leeftijd met een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico zouden bereiken. De verhouding tussen het aantal actieven en inactieven, een randvoorwaarde voor de koppeling, zou daardoor verder verslechteren.

Nadat minister-president Lubbers in 1990 eerst de stelling 'Nederland is ziek' naar voren bracht, verbond hij vervolgens zijn politieke toekomst aan de terugdringing van het aantal arbeidsongeschikten: indien dit het miljoen zou overschrijden, zou hij opstappen.³⁷ Dit kreeg een concrete uitwerking in een hoofddoelstelling van het kabinet: stabilisatie van het aantal uitkeringsgerechtigden op het niveau van 1989 (758.000 uitkeringsjaren). De besluitvorming over nieuwe maatregelen verliep echter moeizaam, door een grote weerstand van vakbonden en uitkeringsgerechtigden. De PvdA - deelnemend aan de regeringscoalitie, en met staatssecretaris Ter Veld rechtstreeks verantwoordelijk voor het sociaal zekerheidsbeleid - zag zich gesteld voor een keuze uit twee alternatieven die bij de eigen achterban slecht zouden vallen: op korte termijn de arbeidsongeschiktheidsregelingen aanpakken of op de lange termijn de koppeling niet kunnen handhaven en daarmee een veel grotere groep uitkeringsgerechtigden treffen.³⁸

Aanvankelijk werd gepoogd het aantal arbeidsongeschikten niet via systeemwijzigingen te reduceren, maar door een beperkt aantal financiële prikkels in te voeren. Dit werd ingevuld in een tripartiete verklaring van het kabinet en de sociale partners in het najaar van 1990, en leidde uiteindelijk tot de invoering van de Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV, 1 maart 1992). De effecten werden geraamd op 1,7 miljard gulden, maar het is twijfelachtig of dit gerealiseerd is.³⁹

Bij de Tussenbalans die het kabinet in februari 1991 opmaakte, bleek dat de maatregelen van de TAV niet voldoende zouden zijn. In een open adviesaanvraag vroeg het kabinet de SER maatregelen te bedenken die de bestandsomvang met 70.000 uitkeringsjaren zouden doen verminderen.⁴⁰ Dit was niet haalbaar zonder een ingrijpende verandering van de uitkeringsvoorwaarden, en een meerderheid van de SER beval deze ook aan. Aanvankelijk negeerde het kabinet het SER-advies en kwam met een eigen voorstel, waarbij de duur van de uitkering aan het arbeidsverleden werd gerelateerd. Na fel maatschappelijk protest kwam het kabinet daarop in augustus 1991 met een gewijzigd voorstel. Tijdens de parlementaire behandeling werd dit weer aangepast, en de uiteindelijke Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA, 1 augustus 1993) bevatte vier ingrijpende wijzigingen: een aanscherping van het arbeidsongeschiktheidsbegrip, een verruiming van het begrip 'passende arbeid', een beperking van de duur en de hoogte van de uitkeringen op basis van de leeftijd, en een herbeoordelingsoperatie van uitkeringsgerechtigden die bij de inwerkingtreding van de wet jonger dan 50 jaar waren.⁴¹ De ombuigings-effecten van de TBA werden geraamd op 4,8 miljard gulden, inclusief gedrags-effecten en een gedeeltelijke substitutie in een hoger aantal werkloosheidsuitkeringen. Vastgesteld kan worden dat het effect van de TBA groter was dan werd verwacht: het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen daalde in 1994 met 17.000 uitkeringsjaren, terwijl er maar 2.000 waren begroot. In de jaren daarna daalde het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen verder. In 1996 werd een absoluut minimum bereikt met 739.500 uitkeringsjaren, een daling met 65.000 ten opzichte van 1992/'93, en ruimschoots onder de eerder door het kabinet geformuleerde doelstelling. Vanaf 1997 neemt het aantal arbeidsongeschikten echter weer toe, zowel door een toenemende instroomkans als door een dalende kans op uitstroom; het laatste speelt vooral een rol bij de jongere cohorten, waarbij de herbeoordelingsoperatie inmiddels voltooid is (Boonk et al. 1997). Opmerkelijk is dat de volumedaling die in de arbeidsongeschiktheidsregelingen is gerealiseerd, vooral wordt veroorzaakt door van de wijzigingen in de definitie van arbeidsongeschiktheid en de herbeoordelingsoperatie - in het bijzonder van enkele wijzigingen na afronding van de parlementaire behandeling. Het effect van de wijzigingen van de uitkeringsduur en -hoogte, waarop de politieke discussie zich destijds concentreerde, was veel geringer (SCP 1996: 173-174). Overigens zijn de maatregelen, gezien hun grote effect, later op een aantal punten verzacht.⁴²

Het sluitstuk van de herziening van de arbeidsongeschiktheidsregelingen betreft de wet Pemba (Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen), die op 1 januari 1998 van kracht is geworden. Vanaf deze datum moeten werkgevers de volledige WAO-premie zelf betalen en krijgen zij op individuele basis te maken met premiedifferentiatie. De premie is in twee delen gesplitst: een uniforme basispremie, waaruit de uitkeringen van WAO'ers die vóór 1998 al gerechtigd waren worden gefinancierd, alsmede de uitkeringen van nieuwe gevallen, voorzover deze langer dan vijf jaar duren. En een gedifferentieerde premie voor nieuwe gevallen, gedurende de eerste vijf jaar van hun arbeidsongeschiktheid, die bestaat uit een landelijke rekenpremie plus een opslag of korting, die afhangt van het verschil tussen het WAO-percentages van het bedrijf en het gemiddelde landelijke WAO-risico. Om kleine werkgevers te beschermen tegen schokeffecten, worden voor hen minimum- en maximumpremies gehanteerd.⁴³ Ook kan men reductie op de basispremie krijgen door gedeeltelijk arbeidsongeschikten aan te stellen, of wanneer men veel arbeidsongeschikten in dienst heeft.⁴⁴

De wet Pemba kent tevens de mogelijkheid van een facultatief eigen risico. Werkgevers kunnen ervoor kiezen de lasten voor de eerste vijf jaar arbeidsongeschiktheid van nieuwe gevallen volledig zelf te dragen. Deze 'geprivatiseerde' bedrijven zijn dan vrijgesteld van de gedifferentieerde premie.

Omdat werknemers door de wet Pemba hun arbeidsongeschiktheidsrechten volledig aan de WAO onttelen, zou de AAW haar karakter van volksverzekering verliezen. Besloten is daarom de AAW met ingang van 1998 te vervangen door twee afzonderlijke regelingen. De Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) dekt het arbeidsongeschiktheidsrisico voor zelfstandigen en overige niet-werknemers (zoals freelancers, alfa-hulpverleners, geestelijken en meewerkende partners). Deze wet wordt via uniforme premies gefinancierd. Voor vroeggehandicapten en studenten is de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) in het leven geroepen, een sociale voorziening die uit algemene middelen wordt gefinancierd. Het ombuigingseffect van deze wetwijzigingen is geraamd op 750 miljoen gulden.

Ook in de *Ziektewet* is in deze periode een aantal belangrijke veranderingen aangebracht. Vanaf 1993 is sprake van premiedifferentiatie,⁴⁵ en in 1994 werd een eigen-risicoperiode ingevoerd waarbij bedrijven gedurende twee à zes weken (afhankelijk van de bedrijfsgrootte) de lasten van verzuim zelf moeten dragen. Een derde maatregel betrof de verplichting aan werkgevers hun personeel te voorzien van professionele bedrijfsgeneeskundige zorg (Arbo-diensten), die ook in 1994 is ingegaan. De meest fundamentele herziening werd in 1996 doorgevoerd, met de volledige privatisering van kortdurende arbeidsongeschiktheid. De Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (Wulbz) verplicht werkgevers bij ziekte gedurende een jaar 70% van het loon door te betalen. De werkgever kan het risico van loondoorbetaling zelf dragen of het onderbrengen bij een bedrijfstakingfonds of een particuliere verzekeringsmaatschappij. Na afloop van de loondoorbetalingsperiode kan de werknemer in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De *Ziektewet* heeft hierdoor aan betekenis ingeboet; zij is als 'vangnet' gehandhaafd voor een klein deel van de verzekerden, voor wie een verplichting tot loondoorbetaling onmogelijk is (werknemers van failliete bedrijven, zieke WW-gerechtigden) of de positie op de arbeidsmarkt zou doen verslechteren (tijdelijk personeel, vrouwen met zwangerschaps- en bevallingsverlof).

Het totale ombuigingseffect van de *Ziektewet* maatregelen werd geraamd op 1,9 miljard gulden. Voor zover dit te maken heeft met de invoering van het hogere 'eigen risico' voor werkgevers (eerst de 2/6-wekenperiode, vervolgens de invoering van Wulbz) is dit ook gerealiseerd: het ziekteverzuim is immers voor een groot deel buiten het collectieve systeem geplaatst. De invoering van premiedifferentiatie heeft daarentegen vermoedelijk nauwelijks effect gehad.⁴⁶ Van belang is vooral of het pakket maatregelen ook invloed heeft gehad op het feitelijke ziekteverzuim. Het kabinet beoogde een daling met 1 procentpunt na drie jaar. Blijkens cijfers van het CBS is dit ook gerealiseerd, hoewel de daling van het verzuimpercentage in het tweede en derde kwartaal van 1997 niet verder heeft doorgezet (Van den Elshout et al. 1995; CBS 1998). De maatregelen hebben echter ook als ongunstig neveneffect gehad dat werkgevers strenger zijn gaan selecteren bij de in- en uitstroom (zie SCP 1996: 169). Hoewel het kabinet in reactie hierop via de *Wet op de medische keuringen* (initiatiefwet-Van Boxtel) heeft gepoogd deze praktijk aan banden te leggen, zijn vermoedelijk met name de meer indirecte vormen van risicoselectie (selecteren op leeftijd, meer tijdelijke aanstellingen om te zien of werknemers vaak ziek zijn) moeilijk uit te bannen.

De overige bezuinigingen op de uitkeringsvoorwaarden in deze periode vloeien grotendeels voort uit afspraken die in het Regeerakkoord van het kabinet-Kok-I werden vastgelegd. In 1995 werd de *kinderbijslagwet* ingrijpend versoepeld, hetgeen in het Regeerakkoord werd gemotiveerd door te verwijzen naar de grotere eigen verantwoordelijkheid van burgers en de krapte op de rijksbegroting. Allereerst is de progressie van de uitkeringshoogte afgeschaft. In het oude systeem waren de kinderbijslagbedragen hoger naarmate een gezin meer kinderen telde; voor kinderen geboren na 1 januari 1995 bestaat dit onderscheid niet meer. In de structurele situatie, die in 2013 wordt bereikt, geldt voor alle kinderen het oude normbedrag voor een gezin met één kind. Verder zijn de uitkeringsbedragen voor kinderen ouder dan 6 jaar verlaagd. Voorheen ontvingen ouders voor kinderen van 0-5 jaar 70% van het basisbedrag, voor 6-11-jarigen 100%, en voor 12-17-jarigen 130%. In de nieuwe situatie is de leeftijdsstaffel teruggebracht tot 70-85-100%. Door de geleidelijke invoering van het systeem - voor lopende gevallen gaan de nieuwe normbedragen pas gelden op het moment dat kinderen 6 of 12 jaar worden - ervaren huishoudens geen feitelijke inkomensachteruitgang. Wel ontvangt men een veel lager bedrag dan onder het oude systeem het geval zou zijn geweest, hoewel dit iets wordt gecompenseerd doordat het basisbedrag in de loop der tijd geleidelijk zal worden verhoogd. Gezinnen met lagere inkomens krijgen bovendien een beperkte tegemoetkoming door de invoering van een 'kindertabel' in de huursubsidieregeling, waardoor zij per jaar 260 à 400 gulden extra ontvangen - op voorwaarde dat zij hun woning huren en het recht op huursubsidie benutten. Het niet-gebruik van de huursubsidieregeling was in 1993/'94 echter aanzienlijk (32% bij alle huurders, 43% bij huurders met een inkomen onder het sociaal minimum) (SCP/CBS 1997: 147-159). De totale bezuiniging op de uitkeringsvoorwaarden van de kinderbijslagregeling bedroeg 1,5 miljard gulden,⁴⁷ 8% van het totale ombuigingsbedrag.

Ook de *Werkloosheidswet* is in 1995 herzien. De voornaamste wijziging is dat men om in aanmerking te komen voor een uitkering moet voldoen aan een 'dubbele' arbeidsverledeneis: de 26-uit-39-wekeneis (voor het laatste jaar vóór de werkloosheid), en de 4-uit-5-jareneis. In de oude WW golden soortgelijke eisen, maar deze waren lichter en werden afzonderlijk, op uiteenlopende momenten toegepast (voor het vaststellen van het recht op respectievelijk de initiële en de vervolguutkering). Indien men aan beide criteria voldoet, bestaat gedurende een half à vijf jaar recht op een uitkering van 70% van het laatstverdiende loon, waarbij de duur afhangt van het totale arbeidsverleden. Daarna kan men twee jaar lang aanspraak maken op een vervolguutkering van 70% van het minimumloon (bij ouderen loopt deze tot het vijftenzestigste jaar door). Als men uitsluitend voldoet aan de 26-uit-39-wekeneis, is men aangewezen op een uitkering op minimumniveau, die een half jaar duurt.

De wetswijziging werd gemotiveerd door enerzijds budgettaire krapte, anderzijds door de expliciete doelstelling van het kabinet de regeling toe te spitsen op mensen met een regelmatige binding met het arbeidsproces. Dit heeft geleid tot het voorspelbare resultaat dat de uitkeringsrechten voor mensen die zo'n binding niet hebben - herintredende vrouwen, jongeren, flexwerkers - beperkt zijn. In het vorige SCR werd bovendien geconstateerd dat de toegangsdrempel tot de WW weliswaar is verhoogd, maar dat dit niet zonder meer betekent dat de regeling tegen toekomstige economische recessies bestand is. De arbeidsverledeneisen werken in het voordeel van ouderen; en omdat de vergrijzende beroepsbevolking in een economische laagconjunctuur minder gemakkelijk via de WAO af kan vloeien, is het voorstelbaar dat oudere, minder productief geachte werknemers in zo'n situatie in groten getale in de WW belanden (SCP

1996: 175-177). De structurele ombuiging via de WW-maatregelen besloeg bijna 600 miljoen gulden, 3% van het totale ombuigingsbedrag tussen 1990 en 1998.

Na jarenlange discussie werd in 1996 de *Algemene nabestaandenwet* ingevoerd, die de AWW verving. Er waren enkele redenen om de regeling te herzien, die in het vorige SCR uitvoerig zijn beschreven (SCP 1996: 156-160).

- De ongelijke behandeling van mannen en vrouwen was door internationale verdragen niet langer te handhaven. De facto werd de gelijke behandeling al vanaf december 1988 gerealiseerd, toen de Centrale raad van beroep bepaalde dat ook weduwnaars recht hadden op een zelfstandig AWW-pensioen.
- De financiële zelfstandigheid van nabestaanden is de laatste decennia toegenomen, door de gestegen arbeidsdeelname van vrouwen en de grotere mogelijkheden het overlijdensrisico particulier af te dekken.
- Er bestond een wens tot gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden; de AWW kende geen uitkering voor de laatstgenoemde groep.
- Het verschil met bijstandsgerechtigden (met name de afwezigheid van een middelentoets en de hogere AWW-uitkering voor eenoudergezinnen) was maatschappelijk moeilijk te rechtvaardigen.

De belangrijkste wijzigingen zijn de invoering van een inkomenstoets en een beperking van de doelgroep tot oudere nabestaanden (geboren vóór 1950) en nabestaanden die een kind verzorgen of voor minstens 45% arbeidsongeschikt zijn. De inkomenstoets laat inkomen uit arbeid tot een bedrag van 1.200 gulden volledig vrij, en een derde van het bedrag daarboven. Hierdoor bestaat geen recht meer op een uitkering als het arbeidsinkomen meer bedraagt dan circa 3.800 gulden bruto per maand. Inkomen uit andere uitkeringen wordt volledig in mindering gebracht. De inkomenstoets werd vanaf 1998 van kracht; na verzet van maatschappelijke groeperingen en de Tweede Kamer is besloten deze maatregel te verzachten in verband met 'gebleken onbillijkheden', die vooral betrekking hadden op mensen met een lopende uitkering.⁴⁸ Met de bezuiniging op de nabestaandenuitkering was structureel 1,3 miljard gulden gemoeid, hetgeen overeenkomt met 7% van de totale bezuinigingen tussen 1990 en 1998.

De structurele ombuiging op de *ouderdomsregeling* was in deze periode 1,1 miljard gulden, 6% van het totaal. Dit is het resultaat van de invoering van een middelentoets op het partnerinkomen bij paren waarvan de partner nog geen 65 jaar oud is (1994), en het 'AOW-pakket' (1996), waarover in het Regeerakkoord van het kabinet-Kok-I afspraken werden gemaakt. Dit laatste omvatte het behandelen van samenwonende bloedverwanten in de tweede graad (broers en zussen) als paren, het bekorten van de uitkering bij overlijden tot één maand, en het afschaffen van de partnertoeslagen vanaf 2015. In het *SCR 1996* werd gesteld dat de vergrijzing desondanks een probleem kan vormen; het zal niet eenvoudig zijn tegelijkertijd de AOW intact te houden, goede aanvullende pensioenen te waarborgen en de inkomensongelijkheid tussen gepensioneerden onderling, of tussen werkenden en gepensioneerden niet verder te doen oplopen (SCP 1996: 160-166; zie ook Jansweijer 1996). Inmiddels heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen. Allereerst is een systeem van gedeeltelijke kapitaaldekking ingevoerd. Dit 'AOW-spaarfonds' wordt gevoed uit de lagere rentelasten door het afnemende financieringstekort en vanuit financiële meevallers. Op deze wijze poogt het kabinet sinds 1997 de gevolgen van de te verwachten piek in de kosten van de AOW - in verband met de pensionering van de naoorlogse geboortegolf - over een langere periode te

spreiden. Verder heeft het kabinet voorgesteld de AOW-premie in de toekomst te maximeren op 16,5%, en de tekorten via een rijksbijdrage aan te zuiveren. Deze gedeeltelijke fiscalisering van de AOW is bedoeld om het financiële draagvlak te verbreden.⁴⁹ Ten slotte wordt bezien of flexibele pensionering en een beheerste ontwikkeling van de aanvullende pensioenen (bv. door de invoering van een middelloonstelsel) in de toekomst wenselijk zijn.

De *Bijstandswet* werd in 1993 voor jongeren aangepast, door de bepaling dat schoolverlaters van 18-21 jaar in het vervolg slechts bij uitzondering in aanmerking zouden komen voor een uitkering. Alleen indien zij in het kader van de 'sluitende aanpak' van de Jeugdwerkgarantiewet - als men op eigen kracht geen werk kan vinden, dient men een door de overheid aangeboden JWG-plaats te aanvaarden - niet bemiddelbaar zijn, komen zij in aanmerking voor een uitkering op het niveau van de kinderbijslag. In 1996 werd bovendien de nieuwe Algemene bijstandswet (nABW) van kracht. De achtergrond hiervan was drieledig.

- In de bijstandsregeling was in de loop der tijd een groot aantal landelijke inkomensnormen ontwikkeld. Dit maakte de regeling complex, moeilijk uitvoerbaar en op sommige punten gevoelig voor fraude.
- Het accent in de bijstandspraktijk lag volgens het kabinet te zeer op inkomensverstrekking en te weinig op heropname in het arbeidsproces.
- De rol van de gemeenten zou versterkt moeten worden, omdat op lokaal niveau het beste inzicht bestaat in de manier waarop bijstandsontvangers kunnen worden ondersteund.

De maatregelen behelzen allereerst een vereenvoudiging van de uitkeringssystematiek. Voor volwassen bijstandsgerechtigden bestaan nog slechts drie landelijke inkomensnormen: 50% van het minimumloon voor alleenstaanden, 70% voor eenoudergezinnen, en 100% voor paren. Voor de zogenoemde woningdelers kan dit een inkomensachteruitgang van 10 procentpunten inhouden. Als de kosten van bestaan door de landelijke normbedragen niet worden gedekt, kunnen alleenstaanden en eenoudergezinnen van hun gemeente een toeslag van maximaal 20% ontvangen. De gemeenten zijn vanaf 1999 echter zelf verantwoordelijk voor deze uitgaven en moeten daartoe het te voeren toeslagenbeleid in een verordening vastleggen. Ook de uitvoering van de bijzondere bijstand is in handen van de gemeenten gelegd.

Verder moet in beginsel iedere bijstandsgerechtigde zich beschikbaar stellen voor betaald werk, met uitzondering van mensen ouder dan 57,5 jaar en alleenstaande ouders die een kind jonger dan 5 jaar verzorgen. Het oude onderscheid tussen degenen die gebruik maakten van een rijksgroepsregeling (langdurig werklozen en zelfstandigen) en andere bijstandsontvangers (vooral eenoudergezinnen) is daarmee verdwenen. Ten slotte zijn de definities van partner en het begrip 'passende arbeid' verruimd, en moet voor iedere bijstandsgerechtigde die kan werken een individueel trajectplan worden opgesteld.⁵⁰ Het totale begrote ombuigingsbedrag op de uitkeringsvoorwaarden van de bijstand was in deze periode 1,2 miljard gulden, 7% van het totaal (incl. de jongerenmaatregelen).

Naast alle ombuigingen is op twee punten sprake van een beleidsintensivering: de *armoedebestrijding* en het *additioneel werkgelegenheidsbeleid*. Het laatste onderwerp, in de vorm van banenpools, JWG, de verschillende 'Melkert-banen' en de lastenverlichting gericht op laagbetaalde banen, is reeds besproken in hoofdstuk 11 (Arbeid). De armoedediscussie verkeerde jarenlang in een patstelling, waarbij maatschappelijke organisaties wezen op de vele verschijningsvormen van de 'nieuwe armoede' en het kabinet deze relativeerde (zie voor een

uitvoeriger beschrijving SCP 1992: 155-158). Het kabinet-Kok koos voor een andere benadering, waarbij het armoedeprobleem erkend werd en tot object van beleid werd bestempeld. Voor deze omslag kunnen zowel politieke als inhoudelijke redenen worden aangegeven. Tot de politieke factoren kunnen worden gerekend:

- een toegenomen besef dat sommige groepen nauwelijks profiteerden van de welvaartsgroei, waardoor er vrees ontstond voor sociale ontbinding en een toenemende tweedeling in de samenleving (onderklasse, gettoproblematiek);
- meer ruimte op de overheidsbegroting, door de economische opleving en door aanpassingen in de sociale zekerheid die in financieel opzicht succesvol waren (dalende werkloosheid, maatregelen in WAO en Nabestaandenwet);
- een politieke behoefte om het sociale gezicht van de overheid duidelijker te tonen, na jaren van soms pijnlijk ombuigingsbeleid.

Een tweede reden voor de gestegen belangstelling voor armoede is meer substantieel. Hoewel het aantal huishoudens met een laag inkomen sinds het midden van de jaren tachtig is afgenomen, is de armoedeproblematiek in andere opzichten verscherpt. Het sociaal minimum is relatief verslechterd, een grote groep moet langdurig van een laag inkomen leven en de vaste lasten zijn met name in de huursfeer opgelopen. Deze combinatie maakt dat er ook een inhoudelijke reden is waarom armoede de laatste jaren als maatschappelijk fenomeen is herontdekt (zie § 12.4.1 voor gedetailleerde gegevens over de ontwikkeling van armoede).

Het regeringsbeleid terzake kent vier speerpunten:

- de bevordering van arbeidsdeelname, onder andere door het verlagen van werkgeverslasten en invoering van verschillende typen Melkert-banen;
- inkomensbescherming via het herstel van de koppeling, ouderentoeslagen in de belastingsfeer en de mogelijkheid tot het categoriaal verstrekken van bijzondere bijstand in uitzonderlijke omstandigheden (bv. koudetoeslagen);
- beperking van vaste lasten en bevorderen van rondkomen door maatregelen in de huursfeer (hogere huursubsidie e.d.), een ruimere kwijtschelding van lokale heffingen, en een nieuw wetsvoorstel Schuldsanering natuurlijke personen;
- terugdringen van niet-gebruik van sociale regelingen, door vereenvoudiging en harmonisering van inkomensbegrippen, een betere voorlichting en een actievere rol van de sociale diensten.

In de achterliggende regeerperiode is in totaal ruim 1 miljard gulden uitgetrokken voor armoedebestrijding. Dit betreft onder meer een verhoging van de fiscale aftrek voor met name alleenstaande ouderen (416 mln. gld.), een verhoging van het gemeentelijk budget voor de bijzondere bijstand om financiële knelpunten bij langdurig armen op te lossen en hun arbeidsdeelname te bevorderen (250 mln. gld.), een extra verhoging van de kinderbijslag met ingang van 1998 (100 mln. gld.), en een kinderopvangregeling voor alleenstaande ouders (85 mln. gld.); en een aanpassing van de huursubsidiebedragen voor alleenstaanden en inwoners van groeikernen met hoge huurlasten (66 mln. gld.).⁵¹

Een laatste beleidsontwikkeling betreft de veranderingen in de *uitvoeringsorganisatie*, vooral door schaalvergroting, de bevordering van marktwerking, en door vergroting van het eigen risico van werkgevers en werknemers. Dit zou moeten leiden tot een efficiënter uitvoering en een vergroting van de activerende werking van het stelsel. Op dit punt zijn de laatste jaren veranderingen in gang gezet die op termijn veelbelovend zouden kunnen blijken, doch waaraan ook risico's verbonden zijn. In paragraaf 12.3.5 wordt hier uitgebreid bij stilgestaan.

- § 12.3 Verwezenlijking van de doelen van het sociaal zekerheidsbeleid
- Het sociaal zekerheidsbeleid heeft zich in de achterliggende periode op zes doelen gericht:
- de klassieke functie van sociale bescherming;
 - financiële beheersing;
 - volumebeperking;
 - modernisering van het stelsel ;
 - activering en reïntegratie;
 - het realiseren van een effectieve uitvoering.

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre deze oogmerken zijn gerealiseerd.

- 12.3.1 *Sociale bescherming*
- De klassieke sociale bescherming heeft enerzijds betrekking op het bieden van een redelijk bestaansminimum aan de bevolking, anderzijds op enige garantie op behoud van het verworven levenspeil, wanneer zich calamiteiten voordoen die als een collectieve verantwoordelijkheid worden beschouwd (zie bv. Deleeck 1991: 18; TK 1992/1993b: 58). Traditioneel wordt de beschermingsfunctie afgebakend in termen van de wettelijk gegarandeerde vervangingsinkomens en voorzieningen; deze definitie wordt hier aangehouden, hoewel er ruimere denkbaar zijn (vgl. Geleijnse et al. 1993: 13-52).⁵²
- De totale sociale bescherming die het stelsel biedt kan dan worden beschouwd als het resultaat van de reikwijdte van de groep die aanspraken op uitkeringen kan maken, de voorwaarden die aan het uitkeringsrecht verbonden zijn, de uitkeringsduur, en de hoogte van de uitkeringen en voorzieningen.
- Ten aanzien van de personenkring kan worden vastgesteld dat deze in beginsel nog steeds tamelijk *universeel* is. Alle huishoudens hebben voor de gangbare sociale risico's een vorm van dekking. De voornaamste beperking zit in het uitkeringsrecht van weduwen, waar een aanzienlijke groep is uitgesloten van een uitkering (dit was vroeger ook het geval vanwege de leeftijdsgrens). Maar ook voor die groep biedt de bijstand nog steeds een collectieve dekking in geval zij onvoldoende inkomen hebben en is er derhalve sprake van een vangnet. De enige categorie die uitgesloten is van een inkomensvervangende uitkering betreft de jongere schoolverlaters; hun ouders ontvangen echter nog wel kinderbijslag, zij het op een lager niveau dan voorheen gebruikelijk was.
- Dit universele stelsel is op hoofdlijnen in zijn toepassing echter wel *selectiever* geworden. Dit zit enerzijds in een aanscherping van de toegangsvoorwaarden, anderzijds in duurbeperingen.
- WW'ers moeten aan stringenter arbeidsverledeneisen voldoen, en ook is de duur van de uitkeringen beperkt.
 - De arbeidsongeschikten kennen scherpere toetredingsvoorwaarden, en ook hier zijn de duurbeperingen aangescherpt.
 - Alleenstaande nabestaanden van de jongere cohorten zijn uitgesloten van een ANW-uitkering; de rechthebbenden worden geconfronteerd met een middelentoets.
 - Bij bijstandsgerechtigden is sprake van een striktere sollicitatieverplichting en voor jongeren geldt via de JWG zelfs een vorm van *workfare*. De duur van de uitkeringen in het sociale vangnet is niet beperkt, maar de controle op misbruik is geïntensiveerd (o.m. via sociale recherche en administratieve opsporing), en het sanctiebeleid en de mogelijkheden tot terugvordering en verhaal zijn aangescherpt (recentelijk via de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid).
 - In de kinderbijslagregeling zijn restricties gesteld aan het recht voor oudere kinderen (huishoudkinderen, studerende kinderen, onderhoudseis), hetgeen voor een deel is opgevangen via het stelsel van studiefinanciering.

Overigens is op onderdelen ook sprake geweest van systeemuitbreidingen. Deze vonden vooral in de jaren zeventig plaats en zijn voor een deel in het latere ombuigingsbeleid tenietgedaan. De belangrijkste⁵³ zijn de verdisconteringsmaatregel in de WAO (1973-1986), de arbeidsongeschiktheidsuitkering voor zelfstandigen en niet-werknemers (1976), kinderbijslag vanaf het eerste kind voor alle ingezetenen (1980), recht op een nabestaandenuitkering voor weduwnaars (1988), de versoepeling van de sollicitatieverplichting voor oudere werklozen vanaf 57,5 jaar, volledig arbeidsongeschikten, bijstandsvrouwen (begin jaren tachtig, inmiddels deels teruggedraaid), en maatregelen gericht op de reïntegratie op de arbeidsmarkt van langdurig werklozen en arbeidsongeschikten (WAGW, JWG, Melkert-banen).

De *uitkeringshoogte* is ook beperkt, als gevolg van het gevoerde ontkoppelingsbeleid en de verlaging van de uitkeringshoogte. Bij de bovenminimale uitkeringen is de verlaging van het uitkeringspercentage in het midden van de jaren tachtig de meest ingrijpende maatregel geweest. Voorts is de hoogte van de WAO-vervolguitkering afhankelijk gesteld van de leeftijd; dit 'WAO-gat' is voor veel werknemers echter al dan niet collectief verzekerd, evenals het vergelijkbare 'ANW-gat'.⁵⁴

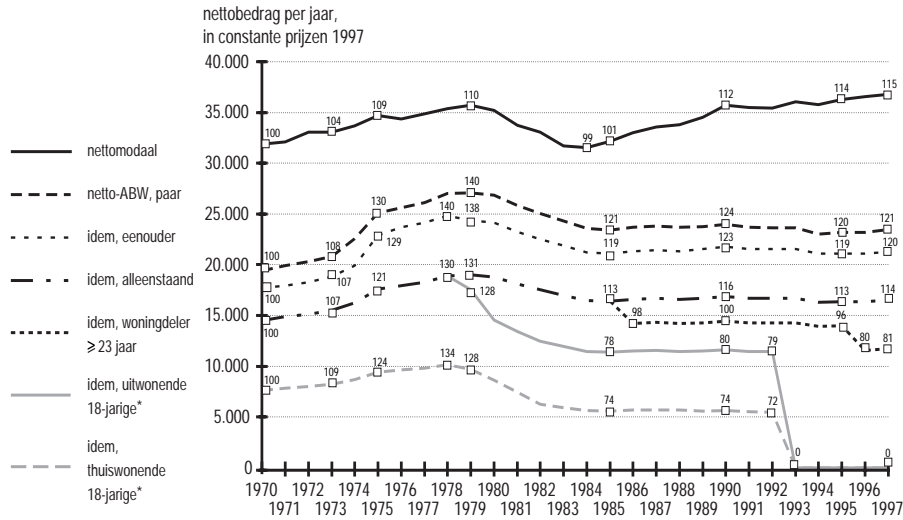
De ontwikkeling van de bijstandsnorm is van groter belang, omdat dit aangeeft hoe hoog de vloer van de collectieve sociale bescherming ligt. Figuur 12.5 toont de nettobijstandsbedragen sinds 1970 voor de meest voorkomende huishoudentypen, in het prijspeil van 1997. Het algemene beeld is dat de uitkeringen voor alleenstaanden, eenoudergezinnen en paren tot 1978/'79 toenemen, daarna tot 1986 dalen, en vervolgens vrijwel constant blijven. Het uitkeringspeil in 1997 is voor deze groepen 14% à 21% hoger dan in 1970, maar ligt ongeveer 9% beneden het niveau dat in 1978/'79 reeds was bereikt. Daarmee is de bijstandsnorm van 1997 vergelijkbaar met die aan het eind van 1974, hetgeen betekent dat de - door sommigen bekritiseerde - verhogingen van het uitkeringsniveau door het kabinet-Den Uyl in de praktijk inmiddels voor een groot deel teniet zijn gedaan.

In absolute zin is het na 1985 wél gelukt de koopkracht van de bijstandsnorm voor alleenstaanden, eenoudergezinnen en paren te handhaven. *Relatief* gesproken zijn zij er echter op achteruitgegaan: de figuur laat zien dat de koopkracht van huishoudens met een modaal netto-inkomen⁵⁵ vanaf 1984 gestaag is toegenomen, zelfs tot ruim boven het niveau van vóór de economische recessie van de jaren tachtig. De bijstandsnorm is in deze periode dus wel waardevast, doch niet welvaartsvast gebleken.

Voor twee groepen is de bijstandsnorm door systeemwijzigingen ook na 1985 in absolute zin verslechterd. Dit betreft allereerst de woningdelers. Deze groep ging er in 1986 op achteruit toen voor hen een aparte bijstandsnorm werd ingevoerd (60%), en vervolgens door het vervallen van het recht op toeslag in de nABW van 1996. Per saldo ontvangt een woningdeler in 1997 38% minder dan (als alleenstaande) in 1979, en 19% minder dan in 1970. Daarbij past overigens de kanttekening dat in de periode 1975-1982 het inkomen van twee samenwonende alleenstaanden op bijstandsniveau gezamenlijk boven nettomodaal lag.

Daarnaast zijn de uitkeringsnormen voor jongeren in een aantal fasen verslechterd. In 1979 werd de staffeling naar leeftijd ingevoerd, en in 1981 werden de jongerenuitkeringen verder verlaagd. Vanaf 1993 werden schoolverlaters gedurende het eerste half jaar zelfs uitgesloten van het recht op een bijstandsuitkering.

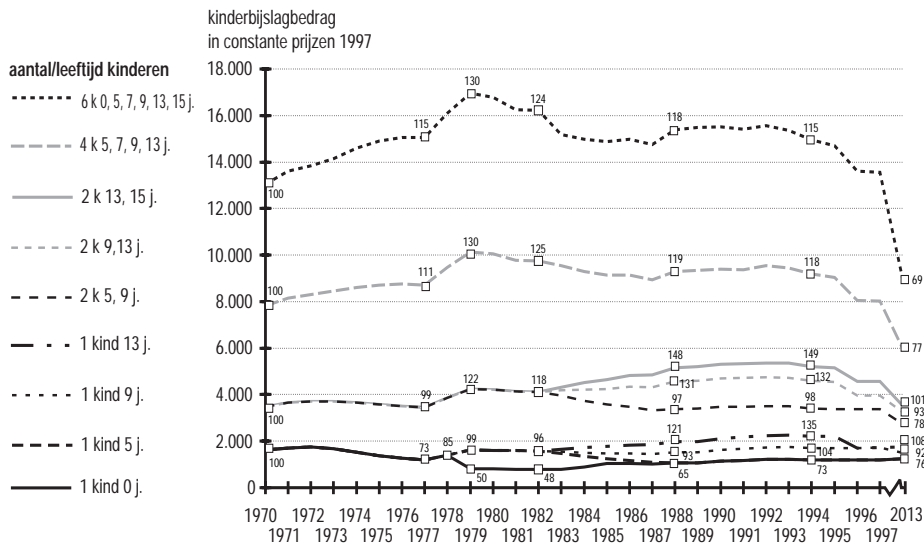
Figuur 12.5 Nettobijstandhoogten en netto modaal inkomen, 1970-1997 (in constante prijzen en indexcijfers, 1970 = 100)



^a Vanaf 1993: schoolverlater, initiële uitkering.

Bron: opgave ministerie van SZW (SCP-bewerking)

Figuur 12.6 Kinderbijslagbedragen voor negen gezinstypen, 1970-1997 (realisaties) en 2013 (projectie) (in constante prijzen en indexcijfers, 1970 = 100)



Bron: opgave ministerie van SZW (SCP-bewerking)

De kinderbijslag is voor huishoudens met een minimuminkomen een belangrijke aanvullende voorziening. Figuur 12.6 toont voor een aantal huishoudenstypen de ontwikkeling van het jaarlijkse kinderbijslagbedrag van 1970 tot 1997, in constante prijzen. Ook is een projectie tot 2013 opgenomen, wanneer de eindsituatie van de recente herziening van de kinderbijslagregeling wordt bereikt.

Mede door de vele systeemwijzigingen is het beeld niet erg consistent. In de periode 1970-1977 valt de daling van het kinderbijslagbedrag voor gezinnen met één kind op. Tussen 1973 en 1978 was de kinderbijslag voor het eerste kind bevroren,⁵⁶ waardoor het bedrag in constante guldens fors achteruitging (-27% ten opzichte van 1970). Bij gezinnen met twee kinderen was het totale bedrag per saldo constant, bij grotere gezinnen was nog wel sprake van een vooruitgang.

Met de invoering van de geïntegreerde Algemene kinderbijslagwet (1978-1980) werden de kinderbijslagbedragen voor het eerste tot en met derde kind aanmerkelijk verhoogd. De vooruitgang die bij de meeste gezinstypen in de grafiek naar voren komt, is echter deels gezichtsbedrog, omdat geen rekening is gehouden met het vervallen van de kinderaftek. Bovendien werd voor gezinnen met één kind jonger dan 3 jaar een uitzondering gemaakt: van 1979 tot 1983 konden zij slechts aanspraak maken op de helft van het reguliere kinderbijslagbedrag, waardoor zij er feitelijk op achteruitgingen.⁵⁷

Vanaf 1983 varieerde de kinderbijslag niet langer uitsluitend met de gezinsgrootte, maar ook met de leeftijd. Het uitkeringsbedrag van een 0-5-jarige werd gesteld op 70% van dat van een 6-11-jarige, dat van een kind van 12-17 jaar op 130%. Tot 1988 was sprake van een overgangssituatie, waarbij de uitkeringsbedragen voor lopende gevallen ten opzichte van het bedrag van een 6-11-jarige jaarlijks met 5% werden verlaagd (voor jongere kinderen) of verhoogd (voor oudere kinderen).

Voor de hier geselecteerde casussen geldt dat de systeemveranderingen in principe ongeveer neutraal uitpakten voor de gezinnen met vier of zes kinderen en voor het gezin met één 9-jarige kind. Bij gezinnen met twee kinderen van 9 en 13, dan wel 13 en 15 jaar is sprake van een vooruitgang, terwijl gezinnen met één 5-jarig kind of twee kinderen van 5 en 9 jaar er door het nieuwe systeem op achteruitgingen.

Echter, dit beeld wordt verstoord doordat de prijscompensatie in de periode 1982-1988 niet volledig was. Tussen 1982 en 1987 bleef het basisbedrag (100%-tarief) ongeveer gelijk, en een vrij forse verhoging van de kinderbijslag in 1988 was niet toereikend om voor de geldontwaarding te compenseren. De meeste huishoudenstypen ontvingen daardoor in 1988 ten opzichte van zes jaar eerder een lager bedrag aan kinderbijslag, met uitzondering van huishoudens met één kind van 13 jaar, twee kinderen van 9 en 13 jaar, of twee kinderen van 13 en 15 jaar, waarvoor het kinderbijslagbedrag wel stijgt - doch in geringere mate dan men op grond van de systeemherziening zou verwachten. De achteruitgang is logischerwijs het sterkst bij gezinnen met één kind van 5 jaar, waarvoor het kinderbijslagbedrag in 1988 34% lager is dan in 1982.

In de periode daarna is het beeld tot 1995 vrij stabiel, met uitzondering van gezinnen met één kind, die tussen 1990 en 1993 het sterkst profiteren van de extra verhogingen van de kinderbijslag voor het eerste kind, afgesproken in het Regeerakkoord van het kabinet-Lubbers-III.

In 1994 gold voor de meeste gezinstypen nog dat het kinderbijslagbedrag hoger was geworden ten opzichte van 1970, vooral wanneer er overwegend oudere kinderen aanwezig waren. De uitkering voor een gezin met twee kinderen van

13 en 15 jaar was in 1994 bijna 50%, en voor een huishouden met één 13-jarige 35% hoger dan in 1970. De kinderbijslag voor de - naar leeftijd vrij evenwichtig opgebouwde - gezinnen met vier of zes kinderen was in 1994 15% tot 18% hoger dan in 1970. Uitsluitend bij de huishoudens met één jonger kind is sprake van een forse achteruitgang: het kinderbijslagbedrag lag in 1994 ruim een kwart lager dan in 1970 (-27%).

Met de herziening van de kinderbijslagwet in 1995 werden de leeftijdsgebonden normen verlaagd van 70-100-130% naar 70-85-100% van het basisbedrag, voor respectievelijk 0-5-jarigen, 6-11-jarigen en 12-17-jarigen. Doordat lopende gevallen pas overgaan naar het nieuwe normbedrag wanneer de kinderen de leeftijdsgrens van 6 of 12 jaar bereiken, is geen sprake van een feitelijke inkomensachteruitgang, maar ontvangt men wel een veel lager bedrag dan onder het oude systeem het geval zou zijn geweest. Bij de wetwijziging werd ook het onderscheid naar gezinsgrootte afgeschaft voor nieuwgeborenen. In de structurele situatie, die in 2013 wordt bereikt, geldt voor alle gevallen het oude normbedrag voor een gezin met één kind (zie verder SCP 1996: 152-156). De gevolgen zijn drastisch, met uitzondering van de huishoudens met één kind van 5 jaar of jonger: voor hen gold reeds de 70%-norm; zij merken niets van de afschaffing van de progressie naar het aantal kinderen en hebben een licht voordeel van een graduele verhoging van het basisbedrag, een ander onderdeel van de wetwijziging. Huishoudens met één kind van 9 of 13 jaar ervaren wél de gevolgen van het lagere tarief (zij gaan over naar het 85%- resp. 100%-tarief), huishoudens met meer kinderen ervaren zowel de tariefsverlaging als de afschaffing van de progressie naar kindertal. Per saldo liggen de uitkeringsbedragen voor vrijwel alle huishoudenstypen in 2013 onder het niveau dat in 1970 al was bereikt. De enige uitzondering zijn de huishoudens met één 13-jarig kind of met twee kinderen van 13 en 15 jaar, die ongeveer op hetzelfde niveau verkeren - maar voor hen is het eerder verworven voordeel van het hoge tarief voor oudere kinderen dus teloorgegaan. De daling is het meest extreem bij de casussen met vier en zes kinderen, voor wie de kinderbijslag in 2013 23% tot 31% lager uitvalt dan in 1970. Afgezet tegen de situatie van 1994 is de achteruitgang zelfs 35% à 40%. Voor huishoudens met één kind van 9 jaar of twee kinderen van 9 en 13 jaar is de teruggang ten opzichte van de jaren zeventig 7% à 8%. Bij huishoudens met twee kinderen van 5 en 9 jaar of één kind van 5 jaar, is de kinderbijslag in 2013 22% tot 24% lager dan in 1970. Bij de laatstgenoemde groep was deze teruggang, zoals opgemerkt, al vóór de wetwijziging van 1995 gerealiseerd.

Het geheel overziend is de sociale bescherming die de collectieve kinderbijslagregeling biedt in de onderzochte periode aanvankelijk uitgebreid. Vanaf 1982 gold dit slechts voor de huishoudens met oudere kinderen; bij jongere kinderen werd de uitkeringsnorm toen aanmerkelijk verlaagd. De recente herziening van de kinderbijslagwet heeft ertoe geleid dat ook gezinnen met oudere en met veel kinderen in de toekomst een lager kinderbijslagbedrag zullen ontvangen, waardoor de uitkeringsniveaus zijn geconvergeerd en de geboden sociale bescherming voor de meeste huishoudenstypen goeddeels onder het niveau van 1970 ligt. De grote invloed van deze wetsherziening komt ook naar voren uit een microsimulatie die het SCP heeft uitgevoerd op de gegevens van het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek 1995. Voor gezinnen met een inkomen onder de armoedegrens⁵⁸ dekte de kinderbijslag tot 1995 gemiddeld 42% van de geschatte kosten van kinderen. Onder het nieuwste systeem is de dekking gedaald naar 32% voor nieuwe gevallen, oplopend tot 36% in de structurele situatie.

12.3.2 Financiële
beheersing en
volumebeperking

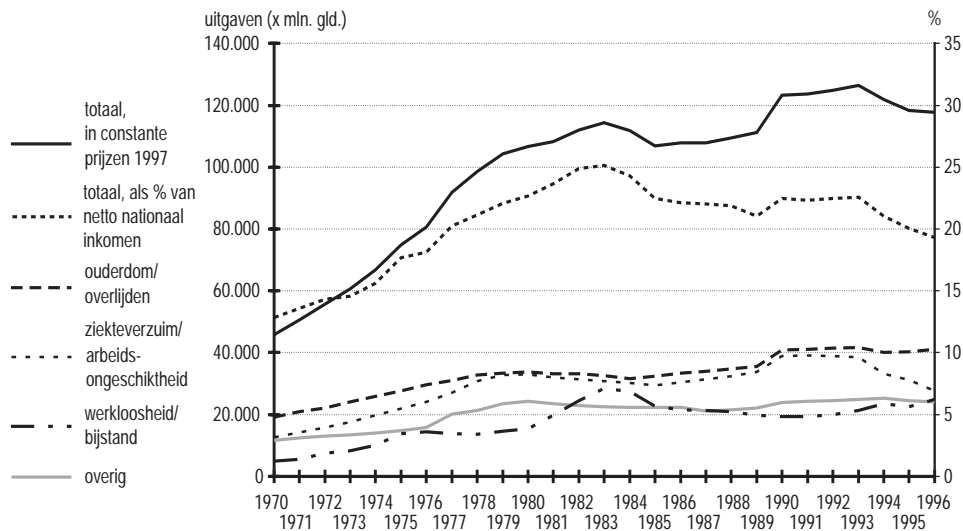
In deze paragraaf wordt ingegaan op de doelstellingen van financiële beheersing en volumebeperking. De bijlage bij dit hoofdstuk bevat gedetailleerde gegevens over de uitgaven, het volume en de prijs van de uitkeringen.

In constante bedragen gemeten is het totale bedrag dat in de sociale zekerheid omgaat de afgelopen kwart eeuw ruim 2,5 maal zo hoog geworden. Figuur 12.7 geeft voor de periode 1970-1996 de sociale-zekerheidsuitgaven voor alle regelingen afzonderlijk en gezamenlijk. Ook is weergegeven hoe de totale lasten zich hebben ontwikkeld als percentage van het nationaal inkomen.

De totale uitgaven zijn tot 1984 gestaag toegenomen; deze stijging doet zich bij alle sociale risico's voor. In 1984 en 1985 dalen de totale lasten, vooral door de bezuinigingen op de uitkeringspercentages bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid en door het dalende werkloosheidsvolume. Daarna loopt het peil licht op, met een sterke toename in 1990, wanneer de bruto-uitkeringen door de Oort-maatregelen worden verhoogd. Vervolgens blijven de uitgaven stabiel tot 1994, wanneer de afnemende kosten van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen een daling bewerkstelligen.

Figuur 12.7

Ontwikkeling van de uitgaven voor de sociale zekerheid, 1970-1996



Bron: CBS (Nationale rekeningen)

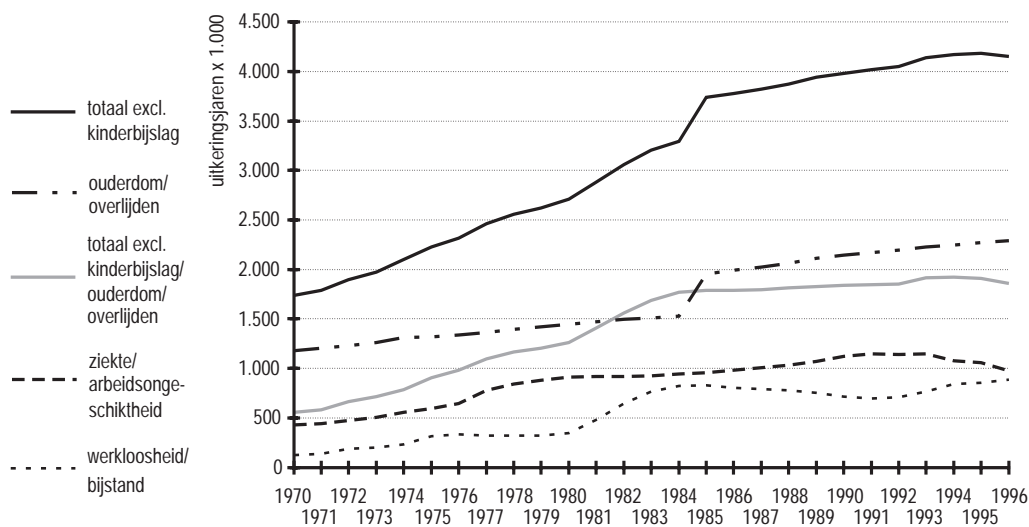
Relatief gesproken is het aandeel van de sociale zekerheid vanaf 1983 gedaald, van circa 25% van het nationaal inkomen, naar ongeveer 19% in 1990. Zo bezien is de doelstelling van *financiële beheersing* gerealiseerd, maar dat neemt niet weg dat de reële sociale zekerheidsuitgaven thans nog beduidend boven het niveau van vóór de jaren tachtig liggen.

Voor een deel kan dit worden toegeschreven aan de gestage volumetoename (figuur 12.8). Het aantal uitkeringsjaren stijgt van 1,7 miljoen in 1970 naar ruim 4 miljoen in 1994, met een piek in 1985 als gevolg van de individualisering van

de AOW. Pas in de laatste jaren is enige stabilisatie gerealiseerd, die volledig op het conto komt van de volumebeperkende maatregelen in de Ziektewet en de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het volume van de werkloosheids- en bijstandsregeling vertoont een enigszins schommelend patroon, onder invloed van de economische conjunctuur - hoewel het uitkeringsvolume van vóór 1980 ook in perioden van economisch herstel bij lange na niet gehaald is. Ten aanzien van de doelstelling van *volumebeperking* kan worden vastgesteld dat deze in een zeer beperkte zin - de recente stabilisatie van het aantal uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar - sinds kort is gerealiseerd. Doordat de naoorlogse geboortegolf thans de pre-pensioenfase bereikt en de volumebeperkende herkeuringsoperatie van arbeidsongeschikten voltooid is, is dit vermoedelijk een tijdelijk effect, en zal het aantal uitkeringen in de nabije toekomst weer verder oplopen - zeker wanneer de economische situatie verslechtert.

Figuur 12.8

Volumeontwikkeling sociale zekerheid, 1970-1996



Bron: TK (1997/1998)

12.3.3 Modernisering van het stelsel

De modernisering van het stelsel van sociale zekerheid heeft betrekking op vijf aspecten:

- veranderingen op de arbeidsmarkt;
- aanpassing aan de veranderende leefpatronen;
- wijzigingen in verband met de 'berekender' publieke moraal;
- gelijke behandeling van mannen en vrouwen;
- vereenvoudiging van het stelsel.

Ten aanzien van de *arbeidsmarkt* is er geen sprake van een eenduidige trend, hetgeen het lastig maakt aan te geven op welke wijze de sociale zekerheid zou moeten worden gemoderniseerd. Een vergaande flexibilisering zou tot de gevolgtrekking kunnen leiden dat sociale zekerheidsrechten ook meer geënt

zouden moeten zijn op de situatie van mensen zonder voltijd baan in vast dienstverband. Uit het hoofdstuk Arbeid in dit SCR (§ 11.2.3) bleek echter dat er tot nu toe geen duidelijke 'flexibiliseringstrend' is: zowel het aandeel werkenden met een flexibele aanstelling (tijdelijk contract, oproepwerk, uitzendwerk) als het aandeel werknemers met een vast dienstverband dat flexibele werktijden of een variabele functie-inhoud heeft, neemt niet heel sterk toe. Het is daarom twijfelachtig of de sociale zekerheid in dit opzicht vergaande aanpassingen vergt, hoewel Baenen en Bosch (1997: 124) wel op enkele specifieke aandachtspunten wijzen.⁵⁹ Wel heeft dit aspect van modernisering in het beleid inmiddels enige aandacht gekregen. In het wetgevingstraject *Flexibiliteit en zekerheid* (TK 1995/1996; TK 1996/1997) is als uitgangspunt geformuleerd dat meer flexibiliteit voor werkgevers (zoals verkorting van de ontslagtermijn, opheffing van de maximale uitkeringsduur) moet worden gecombineerd met meer zekerheid voor flexibele arbeidskrachten (bv. recht op een vast dienstverband na verloop van tijd, loon doorbetaling na een half jaar uitzendwerk).

De veranderingen in de *leefpatronen* betreffen de vervanging van het traditionele kostwinnersgezin door een verscheidenheid aan leefvormen: meer alleenstaanden, gescheidenen, ongehuwd samenwonenden, tweeverdieners, meerpersoonsrelaties en woongemeenschappen. Hierbij past de kanttekening dat dit geen ontwikkeling van de laatste tijd is: reeds in 1977 was het traditionele kostwinnersgezin onder uitkeringsgerechtigden een zeldzaamheid (zie § 12.4.1). Op deze demografische ontwikkeling kan in beginsel op twee manieren worden gereageerd: door uitkeringsrechten onafhankelijk te maken van de leefsituatie, en door uitkeringsrechten te differentiëren analoog aan de groeiende demografische verscheidenheid. Het eerste beginsel geldt van oudsher in de bovenminimale werknemersuitkeringen (WW, WAO, ZW), die geïndividualiseerd zijn, omdat het loon dat zij vervangen ook losstaat van de leefsituatie. Bij de uitkeringen op minimumniveau is lange tijd gekozen voor de tweede weg, de differentiatie van inkomensnormen. De invoering van aparte criteria voor woningdelers en de bijstandstaffeling voor jongeren zijn hiervan de meest uitgesproken voorbeelden (zie figuur 12.5). Een vergaande differentiatie heeft echter ook nadelen (ingewikkelder uitvoering, gevoeligheid voor misbruik, inbreuk op de privacy), en het is twijfelachtig of dit de meest succesvolle wijze van modernisering is. Met de herziening van de Bijstandswet in 1995 is dan ook gekozen voor een andere benadering, via het systeem van toeslagen voor alleenstaanden en eenoudergezinnen, waarbij zij zelf hun recht aannemelijk moeten maken. Hierdoor is het aantal inkomensnormen gereduceerd, maar zijn weer nieuwe risico's naar voren gekomen. Zo is het denkbaar dat rechtsongelijkheid ontstaat doordat gemeenten verschillen in het gevoerde toeslagenbeleid en is de kans op niet-gebruik vrij groot, doordat een actievere rol van de cliënten wordt gevergd.

In de *Sociale nota 1994* (TK 1993/1994: 19) wordt gesteld dat er signalen zijn dat "de bereidheid tot het opbrengen van financiële solidariteit het aflegt tegen de prikkels om zo veel mogelijk nut te behalen uit de overheidsregelingen." Om het hoofd te bieden aan de *verslechterende moraal* van de 'calculerende burger' zouden de sociale zekerheidsregelingen zodanig moeten worden ingericht dat zij niet uitlokken tot defectief, maar tot gewenst gedrag. Het empirische materiaal duidt echter niet op een toenemende gerichtheid op het eigen gewin. Uit de analyses in paragraaf 12.4.3 komt bijvoorbeeld naar voren dat werklozen in 1995 minder voordelen en meer nadelen aan niet-werken zien dan in 1982, en dat hun offerbereidheid bij het aanvaarden van nieuw werk in de loop der tijd toeneemt. Ook wordt in de loop der tijd niet milder gedacht over sociale zekerheidsfraude: dit behoort consistent tot de meest afgekeurde delicten en

wordt erger gevonden dan bijvoorbeeld stelen in een winkel (SCP 1994: 219-223). Dat betekent niet dat de sociale zekerheid vrij is van defectief gedrag. Wel kan worden gesteld, dat door het overheidsbeleid en veranderingen in de uitvoering de morele zwakte van het stelsel aan het daglicht is gekomen. De differentiatie van regelingen heeft ertoe geleid dat de *gelegenheid* tot onbeoogd gebruik is toegenomen. Ook zijn de *opvattingen over de bijstandsverlening* bij de sociale diensten veranderd. In de jaren zeventig benaderden de sociale diensten hun cliënten nog sterk vanuit de hun toegekende rechten (een 'aansprakenmoraal'), maar vanaf de jaren tachtig is dit omgeslagen in een productiegerichte benadering, waarbij de relatie met de klant is verzakelijkt en ontgaan van zijn morele karakter (Terpstra 1997). In combinatie met de verscherping van het *misbruik-, fraude- en sanctiebeleid* - vooral de opsporing van 'witte fraude' door bestandskoppeling - leiden deze veranderingen, zelfs bij een constante publieke moraal, tot een toenemende *detectie* van onbeoogd gebruik. De implicatie lijkt dat een modernisering op dit punt zich niet zozeer dient te richten op een strijd tegen normvervaging, als wel op het beperken van de gelegenheid tot frauduleus handelen. Met de recente herziening van de bijstand is hiermee een begin gemaakt, maar men kan zich afvragen of een verdere vereenvoudiging van het stelsel niet geboden is (zie hierna).

De *gelijke rechten* op sociale zekerheid voor mannen en vrouwen moesten eind 1984 zijn gerealiseerd, krachtens de Derde richtlijn van de EG. Vooral artikel 4 van de richtlijn had vergaande implicaties. Het verbod niet alleen het maken van een direct onderscheid naar geslacht (bv. door vrouwen lagere uitkeringen toe te kennen of hen van bepaalde voorzieningen uit te sluiten), maar ook indirecte discriminatie. Hiervan is sprake wanneer een regeling voorwaarden kent (bv. leefvorm) die in de praktijk vooral personen van een bepaald geslacht treffen, zonder dat daarvoor een objectieve rechtvaardigingsgrond kan worden gegeven. Op grond van de Derde richtlijn werd onder meer een zelfstandig recht op AOW voor gehuwde partners gecreëerd - vrouwen ouder dan 65 jaar die met een jongere man waren gehuwd kregen voorheen geen uitkering -, en met de stelselherziening van 1987 werd een eind gemaakt aan de uitsluiting van niet-kostwinnende vrouwen die in de WWV bestond. Een aantal andere indirect discriminerende bepalingen werd pas na tussenkomst van het Europees Hof van Justitie en de Centrale raad van beroep geschrapt, veelal met terugwerkende kracht tot de einddatum die in de Derde richtlijn was gesteld. Dit betreft onder meer de uitsluiting van weduwnaars van AWW-uitkeringen, en de lagere grondslag in de AAW voor deeltijdwerkers, die vooral vrouwen trof. Per saldo is de gelijke behandeling van vrouwen en mannen in de sociale zekerheid hierdoor gerealiseerd. Echter, omdat deze 'modernisering' gestalte kreeg in een periode van ombuigingen, is er frequent voor gekozen de aanspraken van zowel mannen als vrouwen neerwaarts bij te stellen, getuige bijvoorbeeld de uiteindelijke vormgeving van de Algemene nabestaandenwet. In de vrouwenbeweging wordt dit succes dan ook gerelativeerd; men wijst erop dat de regering bij de gelijke behandeling van mannen en vrouwen maar al te vaak heeft gehandeld vanuit het motto 'even slecht is ook gelijk'.

Vereenvoudiging van het stelsel van sociale zekerheid is de afgelopen decennia een doelstelling gebleken waaraan vooral lippendienst bewezen werd. De majeure operaties van de laatste decennia - de stelselherziening van 1987 en de volumebeperkende maatregelen van de jaren negentig - hebben veel bewerkstelligd, maar geen versimpeling van de uitkeringsvoorwaarden en het toekenningsproces. Een uitzondering wordt gevormd door de recente reductie van het aantal uitkeringsklassen in de Bijstandswet en de kinderbijslagregeling.

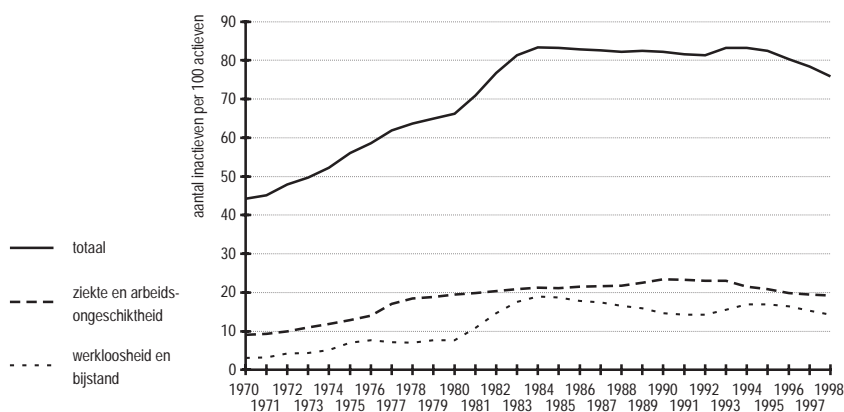
Daar staat echter op tal van andere punten een groeiende complexiteit tegenover: de aanscherping en opstapeling van arbeidsverledeneisen in de WW, de complexe relatie tussen arbeidsverleden en uitkeringshoogte en -duur in de WAO, de invoering van middelentoetsen in de Nabestaandenwet en de AOW (voor jongere partners), de regelingen bedoeld om bepaalde groepen te vrijwaren van de middelentoetsen in de bijstand (IOAW, IOAZ, BINA⁶⁰), de privatiseringsoperaties die restvoorzieningen nodig maken voor de meest kwetsbare achterblijvers (WAZ, Wajong, Ziektewet voor zwangeren en werklozen) en aanvullende verzekeringen voor de meer kansrijken (herverzekering van WAO- en ANW-gaten), enzovoorts. Er is sprake geweest van een voortdurende verfijning en uitbreiding van begrippen en sociale classificaties, hetgeen het stelsel voor de cliënt ondoorzichtig maakt, de uitvoerbaarheid niet ten goede komt en de kans op niet-gebruik van regelingen vergroot. Vereenvoudiging van het stelsel is in de praktijk een zeer ondergeschikte doelstelling gebleken.

- 12.3.4 *Activering en reïntegratie* Veel maatregelen die de laatste jaren zijn genomen, waren erop gericht de activerende werking van het stelsel te vergroten. In de tweede helft van de jaren tachtig groeide de werkgelegenheid fors, maar bleek de arbeidsparticipatie in vergelijking met andere landen aan de lage kant. In de loop van de jaren negentig werd - mede onder invloed van de parlementaire enquête naar de uitvoering van de werknemersverzekeringen (vgl. § 12.3.5) - in beleidskringen de mening uitgedragen dat de sociale zekerheid te zeer een 'uitkeringsfabriek' was geworden en zich te weinig richtte op activering, preventie en reïntegratie. Deze gedachte vormde mede de achtergrond van een groot aantal maatregelen die in de jaren negentig werd getroffen, zoals:
- het aanscherpen van de uitkeringsvoorwaarden;
 - een strenger fraude- en sanctiebeleid;
 - het opstellen van trajectplannen voor en het verstrekken van uitstroompremies aan bijstandsgerechtigden;
 - het scheppen van additionele werkgelegenheid voor categorieën werklozen die nauwelijks nog kans maken op een reguliere baan. Naast de Jeugdwerkgarantiewet en de banenpools zijn de laatste jaren de Melkertbanen centraal komen te staan: gesubsidieerde arbeidsplaatsen, gericht op het terugdringen van langdurige werkloosheid;⁶¹
 - het door werkervaringsplaatsen en loonkostensubsidies (thans door de Wet vermindering afdracht) voor werkgevers aantrekkelijker te maken om langdurig werklozen aan te stellen;
 - invoering van de Wet op de reïntegratie (1998), die de mogelijkheid biedt om aan werkgevers die arbeidsgehandicapten in dienst nemen of binnen het eigen bedrijf herplaatsen een standaardbudget toe te kennen. Deze wet regelt tevens dat de uitvoeringsinstantie waarmee de gehandicapte een financiële band heeft, verantwoordelijk is voor de op reïntegratie gerichte activiteiten;
 - de grotere financiële verantwoordelijkheid van werkgevers voor ziekte en arbeidsongeschiktheid, door het gestegen eigen risico en de premiedifferentiatie (m.n. Wulbz en Pemba, zie § 12.2.5);
 - het stimuleren van een effectief reïntegratiebeleid bij uitvoeringsinstellingen, onder meer door vergroting van de concurrentie bij de werknemersverzekeringen (zie § 12.3.5);
 - het verbeteren van de kinderopvang voor alleenstaande ouders en andere elementen van het armoedebeleid (zie § 12.4).

Teulings et al. (1997: 304-310) concluderen dat afgemeten aan de getroffen maatregelen, zoals vorengenoemde, het activerende karakter van de sociale zekerheid ontegenzeggelijk is toegenomen. Het is echter nog niet bekend of dit

beleid ook enig *effect* heeft gehad op de uitstroom uit het stelsel; veel maatregelen zijn ook nog te kort van kracht om er enige invloed van te verwachten. Toch is een aantal globale trends aan te geven. Eén daarvan is de ontwikkeling van de *i/a*-ratio, de verhouding tussen het aantal werkenden en niet-werkenden (figuur 12.9).

Figuur 12.9 Verhouding actieven/inactieven, 1970-1998^a

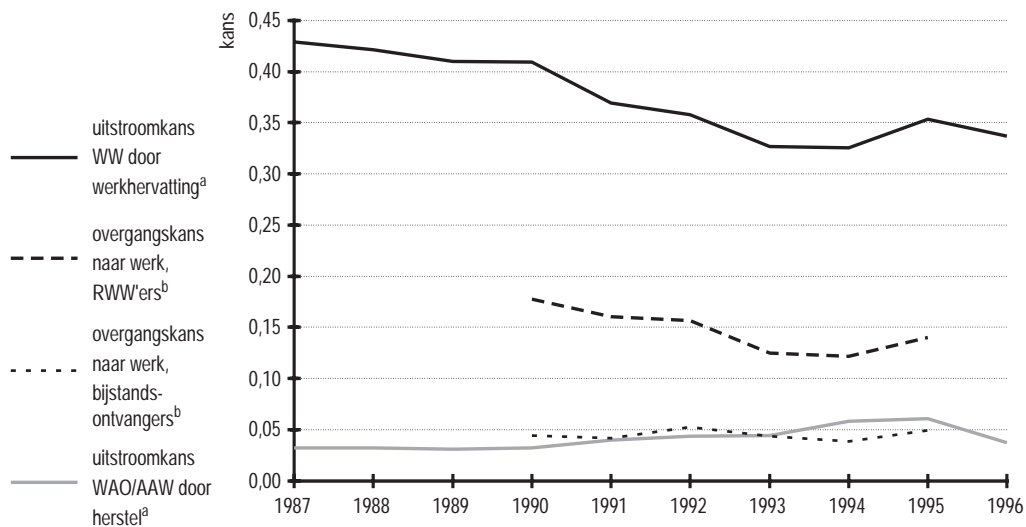


^a 1990: raming.

Bron: Centraal Planbureau

In de periode 1970-1984 is dit verhoudingsgetal bijna verdubbeld, van 44 naar 83 inactieven per 100 werkenden. Daarna blijft het lange tijd ongeveer stabiel, maar vanaf 1995 treedt een substantiële daling op; in 1998 zal de *i/a*-ratio naar verwachting 75,9 bedragen, vergelijkbaar met het niveau van 1982. Het aantal werklozen en bijstandsonvangers daalt in verhouding tot het aantal werkenden sinds 1984, met een tijdelijke stijging in de periode 1993-1994. Het aantal ziekte- en arbeidsongeschiktheidsgevallen neemt tegenover het aantal werkenden vanaf 1993 af. De gunstige ontwikkeling van de *i/a*-ratio is het resultaat van een toenemend aantal werkenden en een daling van het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsvolume. Als deze twee gewogen worden, lijkt de eerste factor de belangrijkste; de daling van het uitkeringsvolume is vermoedelijk tijdelijk. Figuur 12.10 geeft specifiekere informatie over de uitstroomkansen voor de periode 1987-1996. Hieruit komt naar voren dat er vooralsnog geen sprake is van een duidelijke verbetering in de reïntegratiekansen van werklozen, bijstandsonvangers en arbeidsongeschikten. Bij deze conclusie past enig voorbehoud, omdat de gegevens voor de meest recente jaren nog niet beschikbaar zijn; het is mogelijk dat een deel van het activerings- en reïntegratiebeleid dan een duidelijker effect heeft.

Figuur 12.10 Reïntegratiekansen van werklozen, bijstandsonvangers en arbeidsongeschikten, 1987-1996



^a Beëindigde uitkeringen door werkhervatting c.q. herstel/idem + lopende uitkeringen.

^b Aantal overgangen van uitkering in voorafgaand jaar naar werkend in huidig jaar/aantal uitkeringen in voorafgaand jaar.

Bron: Lisv; CBS (Inkomenspanelonderzoek) SCP-bewerking

De kans van mensen met een WW-uitkering om door werkhervatting uit te stromen, wordt in de periode 1987-1994 steeds kleiner. In 1987 heeft 43% van alle mensen die in dat jaar een WW-uitkering hebben gehad een baan gevonden, in 1994 is dat gedaald naar 34%. Vervolgens treedt met de aantrekkelijke werkgelegenheid in 1995 een verbetering op, die op het laatste meetpunt echter niet doorzet. De totale ontwikkeling in deze periode kan worden verklaard uit twee factoren: de vergrijzing en de economische conjunctuur. Het aandeel oudere werklozen (vanaf 45 jaar) in het WW-bestand loopt tussen 1987 en 1996 op van 36% tot 45%. Doordat het gemiddeld minder gemakkelijk is weer aan de slag te komen naarmate men ouder is, is er een structurele trend tot afnemende reïntegratiekansen. Deze ontwikkeling wordt enigszins versluierd door de economische conjunctuur: in jaren waarin de werkgelegenheid sterk aantrekt, zoals 1990 en 1995, daalt de reïntegratiekans minder sterk of verbetert zij iets, terwijl de reïntegratiekans in een jaar met stagnerende werkgelegenheid - zoals 1993 - meer dan gebruikelijk afneemt. Overigens past hierbij de kanttekening dat het aantal WW-gerechtigden dat in absolute zin aan de slag komt sterk is toegenomen, van ruim 190.000 in 1987 tot ongeveer 320.000 in 1996.

Voor RWW'ers en bijstandsonvangers, onder wie een groot deel van de langdurig inactieven, zijn in de uitkeringsadministratie geen gegevens over de werkhervattingskans beschikbaar. Wel kan een indicatie worden verkregen op basis van een grootschalige CBS-steekproef uit de belastingadministratie.⁶²

Hieruit kan worden afgeleid hoeveel personen met een dergelijke uitkering een jaar later arbeidsinkomsten hebben. Voor RWW'ers ligt de aldus berekende kans op reïntegratie beduidend lager dan voor de WW'ers, maar de trend is hetzelfde. Op het eerste meetpunt, 1990, heeft 18% van de RWW'ers uit 1989 inkomsten uit arbeid zonder daarnaast een uitkering te ontvangen. Dit daalt geleidelijk naar 12% in 1994, waarna de groei van de werkgelegenheid ook hier leidt tot een iets hogere kans op werk (14%).

De op dezelfde wijze verkregen overgangskansen voor bijstandsontvangers zijn veel lager. Zij schommelen rond de 4%. In 1992 en 1995 liggen zij iets hoger; naast de algemene werkgelegenheidsontwikkeling is in deze jaren mogelijk sprake van een bescheiden effect van de uitbreiding van additionele arbeid (JWG, Melkert-banen).

Ook bij de arbeidsongeschikten, voor wie weer wel administratieve cijfers beschikbaar zijn, ligt de uitstroombkans veel lager dan bij WW'ers en RWW'ers. Vanaf 1991 is wel sprake van een toename, die tot 1996 voortduurt. Terwijl in 1987 ongeveer 3% van de ontvangers van een WAO/AAW-uitkering wordt goedgekeurd, loopt de herstellkans in het begin van de jaren negentig op tot 4%. Mogelijk heeft de publieke discussie over de arbeidsongeschiktheidsregelingen in deze periode - nog vóór de invoering van de systeemwijzigingen krachtens de wet TBA - in de praktijk geleid tot een 'afschrikkingseffect' en een lichte aanscherping van de keuringspraktijk. Daarna stijgt de kans op uitstroom wegens herstel verder: door de herbeoordelingsoperatie van jonge arbeidsongeschikten loopt de goedkeuringskans op tot ongeveer 6% in 1994/95. Op het laatste meetpunt (1996) zijn de jongste en meest kansrijke cohorten echter herbeoordeeld, en daalt de uitstroom wegens herstel tot een beduidend lager niveau (3,7%). In absolute zin loopt het aantal herstelverklaringen op van 28.000 in 1987 tot 59.000 in 1995, om in 1996 weer terug te vallen tot 35.000. Overigens moet worden bedacht dat herstelverklaring niet automatisch betekent dat de ex-arbeidsongeschikte in de praktijk ook werk vindt, dan wel zijn arbeidstijd uitbreidt. Zo is bij slechts één op de vijf arbeidsongeschikten die bij de herbeoordelingsoperatie van de afgelopen jaren zijn goedgekeurd, het aantal arbeidsuren een jaar later toegenomen (Nool et al. 1996; Boonk et al. 1997).

Per saldo is het aantal op activering gerichte maatregelen dus wel toegenomen, maar is er nog geen duidelijk effect waarneembaar, in de zin dat de herinpassing van werklozen en arbeidsongeschikten structureel op een hoger niveau is beland. Dit kan vooral in de periode van nu tot 2010 problematisch worden, omdat dan de omvangrijke cohorten die pal na de oorlog werden geboren, in een leeftijdsfase belanden waarin de kans op uitstroom naar een uitkeringsregeling groot is. De gemiddelde reïntegratiekans van werklozen en arbeidsongeschikten zou door de demografische ontwikkeling kunnen verslechteren. Bij de arbeidsongeschikten komt daar nog bij dat een toenemend aantal van hen in de toekomst zal zijn afgekeurd op basis van het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium. Door de strengere keuringen zijn deze 'post-TBA'-cohorten gemiddeld zieker, en is hun reïntegratiekans gemiddeld kleiner dan die van de groep die op grond van de oude keuringsnormen in de WAO belandde.

12.3.5 Een effectieve uitvoeringsorganisatie?

De uitvoering van de sociale zekerheid is bij de totstandkoming van het stelsel een voortdurend punt van discussie geweest. Daarbij staan gewoonlijk drie vragen centraal.

- Moet de sociale zekerheid worden uitgevoerd door particuliere organen of door overheidsorganen?
- Dient er in de uitvoeringsorganisatie sprake te zijn van centralisatie of decentralisatie?

- Moet er sprake zijn van een territoriale (regio's, gemeenten) of functionele (bedrijfstakken) opzet van de uitvoering?

In de loop van de jaren vijftig en zestig ontstonden drie betrekkelijk gescheiden uitvoeringscircuits, waarin het antwoord op deze vragen uiteenliep. Bij de *werknemersverzekeringen* (de WW, de ZW en de WAO) kwam het primaat op basis van de Organisatiewet sociale verzekering vanaf 1952 te liggen bij particuliere organen, de bedrijfsverenigingen die onder beheer stonden van het georganiseerd bedrijfsleven (werkgeversorganisaties en vakbonden). Vanwege de nauwe relatie met de werknemersverzekeringen werden later ook de uitvoering van de AAW en de Toeslagenwet - respectievelijk een volksverzekering en een sociale voorziening - aan de bedrijfsverenigingen toebedeeld. Voor de medische gevalsbehandeling werd in 1967 de Gemeenschappelijke medische dienst opgericht. De Sociale Verzekeringsraad (SVr) moest toezicht houden op de bedrijfsverenigingen, de uitvoering coördineren en de regering over wetstechnische kwesties adviseren. Omdat het bestuur tripartiet was samengesteld (een derde werkgevers, een derde vakbonden en een derde kroonleden) had het georganiseerd bedrijfsleven een meerderheidspositie in het orgaan dat moest toezien op de 'eigen' bedrijfsverenigingen. In de praktijk werd een groot deel van de coördinatietaken van de SVr behartigd door de Federatie van Bedrijfsverenigingen, een samenwerkingsorgaan zonder wettelijke status. De uitvoering van de werknemersverzekeringen was geen overheidstaak, hoewel de bedrijfsverenigingen wél binnen wettelijke kaders opereerden en ook een publiekrechtelijk karakter hadden. De opzet was sterk gecentraliseerd en de uitvoering geschiedde op basis van een functioneel onderscheid.

De *volksverzekeringen* (AOW, AKW en AWW) worden uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank, met aanvankelijk de Raden van Arbeid als decentrale uitvoeringsinstanties. Bij de invoering van de AOW, in 1957, werd afgeweken van één van de uitgangspunten van de OSV, op grond waarvan uiteindelijk alle sociale verzekeringen onder het beheer van de bedrijfsverenigingen gebracht zouden worden. De motivering was dat deze volksverzekering niet beperkt was tot werknemers en daarom beter kon worden uitgevoerd door een centrale overheidsinstantie. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) werd een publiekrechtelijke instelling; de betrokkenheid van het bedrijfsleven kreeg gestalte in een tripartiete samenstelling van het bestuur van de SVB. De Sociale Verzekeringsraad kreeg ook bij deze volksverzekering de functie van toezichthouder. De SVB was een publieke instelling met gedeeltelijk particulier bestuur en toezicht, een centrale aansturing en een territoriale opzet (regiokantoren).

De *sociale voorzieningen*, waarvan de bijstand en de voormalige rijksgroepsregelingen de belangrijkste zijn, werden onder verantwoordelijkheid van de gemeenten gebracht. Dit is niet verwonderlijk, want het risico van behoefte was traditioneel een verantwoordelijkheid van het lokale niveau (gemeente, kerkelijke gemeenschap). De centrale overheid fungeerde zelf, via de rijksconsulenten sociale zekerheid, als toezichthouder. De uitvoering van de sociale voorzieningen was derhalve een publieke taak, met een decentrale autonomie en gebaseerd op een territoriaal onderscheid.

Er bestond reeds lange tijd onvrede over dit verbrokkelde stelsel van uitvoering, dat door de vele loketten weinig publieksvriendelijk en niet efficiënt werd geacht. Pas in de jaren negentig bleek er ruimte voor een andere opzet. Bij de werknemersverzekeringen was de aanzet gelegen in de parlementaire enquête over de uitvoering van de sociale zekerheid, die in 1993 werd gehouden. Hierin werd

geconcludeerd dat de uitvoering door de bedrijfsverenigingen sterk gericht was op rechtmatigheid (het verstrekken van de juiste uitkering), maar dat de doelmatigheid minder hoog was. De bedrijfsverenigingen waren nauwelijks gericht op reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten, en bleken daardoor slechte behartigers van een centrale doelstelling van de regering, te weten de beperking van het aantal uitkeringen (met name in de sfeer van arbeidsongeschiktheid). Een belangrijke oorzaak lag volgens de enquêtecommissie in het ontbreken van een systeem van zelfbewaking. De besturen van de bedrijfsverenigingen lieten het beleid en beheer over aan de directies, en deze professionals hadden geen belang bij kostenbeheersing en volumebeperking. Verder werd het toezicht van de SVr ontoereikend geacht: dit beperkte zich tot een financieel-wetstechnische inspectie van de rechtmatigheid van de individuele uitkeringen. Er was echter geen controle op de rol van de uitvoering bij de volumegroei of op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het uitvoeringsproces. Dit werd in de hand gewerkt door een aantal factoren op macroniveau: de sociale partners hadden geen belang bij veranderingen in het stelsel of de uitvoering, het ministerie van SZW stelde zich ten opzichte van de uitvoering zeer afstandelijk op, en het kabinet hechtte in de sociale zekerheid meer belang aan andere doelstellingen, waarvoor het de medewerking van de sociale partners nodig had (loonmatiging, stelselherziening, veranderingen in de arbeidsvoorziening). Door het gebrek aan politieke daadkracht beheersten de sociale partners het uitvoeringsproces. Initiatieven tot verandering werden in de kiem gesmoord door de opstelling van kabinetten, Kamer en sociale partners, en door de wijze waarop deze partijen elkaar in een 'verlamdende greep' hebben gehouden. De enquêtecommissie beval op basis hiervan onder meer aan de Sociale Verzekeringsraad op te heffen, zorg te dragen voor een onafhankelijk toezicht en toe te werken naar een meer regionale opzet van de uitvoering (TK 1992/1993a; zie ook SCP 1994: 196-199).

In het verlengde van deze conclusies deed de WRR de suggestie de uitvoering zodanig in te richten dat afwentelingsgedrag van werkgevers, werknemers en uitvoerders zou worden bemoeilijkt. Dit zou in de visie van de WRR kunnen worden gerealiseerd door alle betrokken partijen een 'existentieel belang' te doen hebben bij een goede uitvoering. Hun voortbestaan moest mede afhangen van de kwaliteit van de uitvoering; indien deze tekortschoot, moesten zij dit merken doordat hun budget werd verlaagd, doordat zij de concurrentieslag niet overleefden, of doordat zij hun goede reputatie verloren (WRR 1994).

In 1995 werd de Organisatiewet sociale verzekering (OSV) herzien. In lijn met de aanbeveling van de parlementaire-enquêtecommissie werd de Sociale Verzekeringsraad vervangen door een onafhankelijk College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv), waarin de sociale partners niet meer vertegenwoordigd waren. Ook werden zij op afstand geplaatst van de uitvoering, doordat het bestuur van de bedrijfsverenigingen niet langer een gezagsverhouding had met het uitvoerend apparaat. De uitvoeringstaken werden ondergebracht bij de uitvoeringsinstellingen (uvi's), waarmee de bedrijfsverenigingen een contractuele relatie hadden. Hiermee werd een element van concurrentie in de uitvoering geïntroduceerd. Dit had voornamelijk echter weinig feitelijke betekenis, omdat werd afgesproken dat tot 2000 sprake was van 'gedwongen winkelnering', waarbij de bedrijfsverenigingen een contract met hun traditionele uitvoerders sloten. Daarna zou men echter naar een andere uvi met een gunstiger aanbod over kunnen stappen. Voorafgaand aan de introductie van concurrentie kwam een proces van fusie en schaalvergroting tot stand. Enerzijds werd het aantal uitvoeringsinstellingen gereduceerd: in 1989 waren er tien zelfstandige uitvoeringsapparaten,⁶³ waarvan in 1998 vier uvi's zijn overgebleven (GAK, Sociaal

Fonds Bouwnijverheid, Cadans/GUO en USZO). Anderzijds hebben de meeste uvi's samenwerking gezocht met particuliere instellingen (vooral commerciële verzekeringsmaatschappen en banken), om de toekomstige concurrentiepositie voor te bereiden. Daarbij werden zij veelal onderdeel van een houdstermaatschappij (*holding*), waarbij de publieke en commerciële taken op instigatie van de overheid moesten worden gescheiden. Door deze 'ontvlechtingsoperatie' ontstonden binnen de *holdings* twee circuits: de zogenoemde A-poot richt zich op beoordeling en verstrekking van uitkeringen, terwijl de B-poot commerciële activiteiten, zoals verzuimbegeleiding en het afsluiten van aanvullende verzekeringen, verricht.

In 1997 is de OSV nogmaals gewijzigd. Het nieuwe Landelijke instituut voor sociale verzekeringen (Lisv) kreeg alle taken van de bedrijfsverenigingen, alsmede de coördinatiefunctie die vroeger bij de Federatie voor Bedrijfsverenigingen en de SVr lag. De wetgever had nadrukkelijk de bedoeling dat het Lisv de beslissingsbevoegdheid en de uitvoeringstaken zo veel mogelijk zou mandateren aan de uvi's. De feitelijke uitvoering was derhalve geen taak voor het Lisv; wel kreeg het naast een aantal coördinerende taken de verantwoordelijkheid om contracten met de uvi's af te sluiten.⁶⁴ In de OSV'97 is verder bepaald dat de uvi's hun regionale uitvoeringskantoren voldoende bevoegdheden toe moeten kennen, opdat de uitvoering ook daadwerkelijk regionaal plaatsvindt. Dit markeert in beginsel een omslag van een functionele naar een territoriale opzet van de uitvoering. De inbreng van de sociale partners is beperkt tot het bestuur van de Lisv, dat tripartiet is samengesteld (werkgevers, werknemers en kroonleden), en tot de zogenoemde sectorraden. Deze bestaan uit de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in een bepaalde bedrijfssector en adviseren het Lisv ten aanzien van aangelegenheden die de sector betreffen, zoals de opdrachtverlening voor de bedrijfssector aan een uvi, en het vaststellen van sectorale premies.

In een adviesaanvraag die het kabinet-Kok-I in 1998 op de valreep aan de SER heeft toegestuurd, wordt weer een iets andere invalshoek gekozen. Concurrentie in de uitvoering moet worden bevorderd, maar dat mag volgens het kabinet de uitoefening van rechten niet bemoeilijken. Daarom wordt een nieuwe her-schikking tussen de publieke en private uitvoering voorgesteld. De zogenoemde claimbeoordeling - het vaststellen van arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, de toekenning van toeslagen tot het sociaal minimum en het opleggen van boeten en maatregelen - zou een publieke verantwoordelijkheid moeten blijven. Hiertoe zouden de onderdelen die de claimbeoordeling betreffen uit de A-poten van de *holdings* moeten worden afgesplitst, en het is voorstelbaar dat deze uiteindelijk tot één publiek instituut fuseren. De overige taken, waaronder het feitelijke uitbetalen van uitkeringen dat thans ook in de A-poot wordt verricht, kan worden uitbesteed aan het achterblijvende deel van de uvi's, die dan volledig commercieel kunnen opereren. In de adviesaanvraag wordt verder voorgesteld de monopoliepositie van het Lisv te doorbreken, door in de toekomst de verantwoordelijkheid voor het afsluiten van contracten op het niveau van de branches neer te leggen. Deze operatie zou in 2001 zijn beslag moeten krijgen. De eerste reacties op dit voorstel waren kritisch, vooral door de omvangrijke en complexe dossieruitwisseling die tussen de claimbeoordelende en uitvoerende instanties nodig zou zijn.

Bij de *volksverzekeringen* zijn de laatste jaren geen grote veranderingen in de uitvoeringsstructuur aangebracht, met uitzondering van de invoering van onafhankelijk toezicht door het Ctsv. De vraag is wel opgeworpen of ook bij de uitvoering van de AOW, AWW en AKW meer marktwerking geboden is. Het kabi-

net heeft daar vooralsnog afwijzend op gereageerd, vooral omdat de belangrijkste reden voor de invoering van marktwerking (reïntegratie op de arbeidsmarkt) bij deze regelingen niet of nauwelijks (ANW) van toepassing is.

De uitvoering van de *bijstand* heeft in de loop van de jaren negentig wel een zekere ontwikkeling doorgemaakt. In 1993 concludeerde de commissie-Van der Zwan dat de bijstandsverlening een 'onbeheerst proces' was geworden, hetgeen fraude in de hand werkte. Bij een groot deel van de uitkeringen was niet vast te stellen of deze terecht werden verstrekt, de administratieve organisatie voldeed niet aan de normen en het toezicht door de rijksconsulenten schoot tekort. Daarom beval de commissie aan de uitkeringsnormen te versimpelen, de 'aantoonplicht' te versterken, de verificatiemogelijkheden beter te benutten en het toezicht systematischer op te zetten.

In de jaren daarna is een aantal veranderingen aangebracht in de uitvoering. Allereerst is de structuur van de uitvoeringsorganisatie veranderd, door de lokale rol te versterken. De decentrale autonomie is gegroeid, doordat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de toekenning van de toeslagen aan alleenstaanden en eenoudergezinnen, de bijzondere bijstand en de maatregelen in het kader van het armoede- en activeringsbeleid. Ook de toezichtstructuur is in deze zin aangepast: de gemeenten zijn allereerst zelf verantwoordelijk voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de uitgaven, terwijl het ministerie van SZW zich als medebewindvoerder vooral richt op de landelijk rechtmatige en doelmatige uitvoering, waarbij de bedoelingen van de wetgever centraal staan (tweede-lijns uitvoeringscontrole). Ten slotte is gepoogd de doelmatigheid van de uitvoering te vergroten, door:

- de regels te vereenvoudigen en minder fraudegevoelig te maken (minder uitkeringsnormen, aanscherping van het partnerbegrip e.d.);
- de uitstroom te stimuleren (het verplicht opstellen van trajectplannen voor mensen met kansen op de arbeidsmarkt; additionele werkgelegenheid via banenpools, JWG en Melkert-banen);
- een intensief fraudebeleid (onder meer de opsporing van 'witte fraude' door gegevensuitwisseling);
- administratieve maatregelen (o.a. verbetering van aanvraag- en verificatieprocedures).

Hoewel er veel veranderd is, is het de vraag of dit tot een aanzienlijke verbetering van de uitvoering heeft geleid. De *caseload* bij de sociale diensten is hoog gebleven, doordat zij met nieuwe taken zijn geconfronteerd. Ook maken de gemeenten meer kosten op de uitvoering van de nABW dan destijds was voorzien, zijn er herhaaldelijk problemen met de aanpassing van computerprogrammatuur, en worden gestelde doelen - zoals de herbeoordeling binnen één jaar van alle lopende gevallen op grond van de nieuwe bijstandsnormen - soms niet gehaald.

Vermeldenswaard is ten slotte de ontwikkeling van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Hier wordt gestreefd naar samenwerking tussen uvi's, gemeenten en Arbeidsvoorziening in de regio's. Het is de bedoeling dat aan het eind van 1998 een landelijk dekkend netwerk van samenwerkingsafspraken tussen deze drie uitvoeringsinstellingen tot stand zal komen. De samenwerking heeft betrekking op verwante taken, zoals een registratie van gemeenschappelijke gegevens, het in ontvangst nemen van aanvragen voor een werkloosheidsuitkering, het geven van informatie en advies, en bemiddeling naar werk. In april 1998 waren 48 CWI's feitelijk van start gegaan, ongeveer een vijfde van het beoogde aantal. De intensiteit van de samenwerking varieert: soms nemen

kleine gemeenten of sommige uvi's nog niet actief deel, terwijl in andere regio's juist sprake is van vergaande contacten, waarbij ook uitzendbureaus betrokken worden.

De veranderingen in de uitvoeringsorganisatie overziend, kan worden geconstateerd dat in twee van de drie uitvoeringstrajecten het zwaartepunt is verschoven naar het decentrale niveau, op basis van een territoriaal onderscheid. In de werknemersverzekeringen en de bijstand is eenduidig gekozen voor een uitvoering op regionaal niveau en is de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de sociale partners en de rijksoverheid beperkt. Een belangrijk verschil is echter dat bij de werknemersverzekeringen wordt gepoogd de efficiëntie - in de zin van uitvoeringskosten en volumebeperking - te vergroten door de introductie van concurrentie, terwijl bij de uitvoering van de bijstandsregelingen de gemeenten hun uitvoeringsmonopolie hebben versterkt. In beperkte mate experimenteren sociale diensten overigens wel met de uitbesteding van taken.

De ontwikkelingen in de uitvoeringsorganisatie zijn nog niet afgerond. Wel roepen zij een aantal vragen op, waarmee bij de verdere uitwerking rekening gehouden zou moeten worden.

- Zou er niet een duidelijke keuze moeten worden gemaakt voor concurrentie of samenwerking? Het is weinig consistent dat van partijen die elkaar onderling moeten beconcurreren - de uvi's - wordt gevergd dat zij in de CWI's tezelfdertijd de samenwerking met elkaar, sociale diensten en arbeidsvoorziening zoeken.
- Leidt een toename van marktwerking tot kostenbesparing en een hogere mate van reïntegratie? Omdat er feitelijk nog geen sprake is van grootschalige concurrentie bij de werknemersverzekering, valt deze vraag nu nog niet te beantwoorden. Wel kan worden vastgesteld dat door het proces van schaalvergroting en fusering de feitelijke concurrentie zou kunnen tegenvallen, doordat het aantal aanbieders beperkt is. Het kostenbesparende effect en de bevordering van reïntegratie zouden dan evenmin op hoeven treden, terwijl hier wel mogelijkheden liggen. Omdat er tussen uvi's aanzienlijke kostenverschillen bestaan, die niet onmiddellijk verklaard kunnen worden, is het kabinet van mening dat "het mogelijk moet zijn om te komen tot een substantiële verlaging van de uitvoeringskosten onder handhaving van het huidige kwaliteitsniveau" (TK 1997/1998: 61).
- Geeft de regering niet te veel sturingsmogelijkheden uit handen, op een terrein waar enkele hoofddoelstellingen van het sociaal-economisch beleid moeten worden gerealiseerd? Dit geeft bovendien een zeker politiek afbreukrisico: uit het aftreden van staatssecretaris Linschoten in de zogenoemde Ctsv-affaire van 1996 bleek eens te meer dat de bewindspersoon in laatste instantie toch verantwoordelijk is voor een relatief autonoom veld (zie ook SCP 1996: 179-180).

12.3.6 Conclusies De traditionele beschermingsfunctie van de sociale zekerheid is vanaf het eind van de jaren zeventig minder vanzelfsprekend geworden, en dit heeft geleid tot een versoering van het stelsel. Tevens kan worden geconstateerd dat dit voor uitkeringsgerechtigden op minimumniveau tot gevolg heeft gehad dat zij niet hebben meegedeeld in de welvaartsgroei die werkenden vanaf de tweede helft van de jaren tachtig doormaakten. De relatieve achterstand van de sociale minima op het werkende deel van de samenleving is daardoor toegenomen. Voor twee groepen, jongeren en woningdelers, is de inkomensbescherming binnen het stelsel ook in absolute termen beduidend verslechterd. Ook gezinnen met kinderen krijgen door de kinderbijslagmaatregelen te maken met een afnemende inkomensbescherming.

Daar staat tegenover dat de uitgaven zich hebben gestabiliseerd en recentelijk zelfs zijn afgenomen. Als percentage van het nationaal inkomen zijn de sociale zekerheidsuitgaven na 1983 verminderd. Bij de volumina is de laatste jaren sprake van een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar. Dit is waarschijnlijk een tijdelijk succes, vooral door het eenmalige effect van de Ziektewet- en arbeidsongeschiktheidsmaatregelen, in samenspel met de gunstige economische conjunctuur. Door de demografische ontwikkeling - de naoorlogse geboortegolf bereikt thans de pre-pensioenfase - zal dit echter spoedig weer omslaan in een toename van het aantal uitkeringsgerechtigden, vooral indien de economische situatie verslechtert.

Bij de modernisering van het stelsel is in wisselende mate succes geboekt. De gelijke behandeling van mannen en vrouwen is, mede onder druk van internationale bepalingen en uitspraken van de beroepsrechter, verwezenlijkt, echter niet tot volle tevredenheid van de vrouwenbeweging.

Het stelsel is er gedurende de afgelopen 25 jaar echter niet eenvoudiger op geworden. Door de steeds specifiekere uitkeringsvoorwaarden is het stelsel ondoorzichtiger en lastiger uitvoerbaar geworden, en is de kans op niet-gebruik gegroeid.

De aanpassing aan veranderende leef- en arbeidspatronen is in de Bijstandswet enigermate verwezenlijkt, aanvankelijk door de bijstandsnormen toe te spitsen op de verschillende demografische categorieën, recentelijk door de invoering van een lokaal toeslagensysteem voor alleenstaanden en jongeren. De eerste benadering had nadelen (complexiteit, misbruik, privacy), maar ook de nieuwe invalshoek is daarvan niet gevrijwaard (rechtsongelijkheid, niet-gebruiksrisico). Er is tot op heden niet gekozen voor de meest vergaande aanpassing aan de gewijzigde leef- en arbeidspatronen: een individualisering van alle uitkeringsrechten. Dit zou het stelsel wel eenvoudiger maken, doch impliceert tevens een breuk met het behoeftenbeginsel, en kan, afhankelijk van de vormgeving en gedragsreacties, leiden tot een aanzienlijke stijging van de lasten (zie bv. Bottema et al. 1991).

De veranderingen op het terrein van de arbeidsmarkt (flexibilisering) hebben een beperkte empirische basis, en het is nog onduidelijk in welke mate dit repercussies voor het stelsel van sociale zekerheid zou moeten hebben. Desondanks is er een begin gemaakt met beleidsontwikkeling, volgens een vrij duidelijk principe. Afgewacht moet worden of de flexibiliseringstendens zo sterk door zal zetten dat een verdere modernisering op dit punt gewenst is.

Het toegenomen morele risico van de regelingen vloeit waarschijnlijk niet zozeer voort uit een verslechtering in de publieke moraal, als wel uit een ruimere gelegenheidsstructuur en een verandering in de benadering van cliënten door de sociale diensten (zakelijker contact, intensievere fraudeopsporing). Modernisering zou zich in dit verband niet moeten richten op bestrijding van algemene normvervaging, maar eerder op een beperking van de gelegenheid tot normafwijkend gedrag. Men kan zich afvragen of dit zonder verdere vereenvoudiging van het stelsel mogelijk is.

Het aantal op activering gerichte maatregelen is in de jaren negentig toegenomen, maar tot 1996 heeft dit nog niet geresulteerd in structureel hogere reïntegratiekansen voor werklozen, bijstandsontvangers en arbeidsongeschikten. Door de demografische ontwikkeling kan de gemiddelde kans op werkherleving in de periode tot 2010 zelfs verslechteren, omdat de naoorlogse geboortegolf dan de leeftijd bereikt waarop het risico van uitkeringsafhankelijkheid hoog is.

De uitvoeringsorganisatie van de bijstand en de werknemersverzekeringen, ten slotte, heeft de laatste jaren in versterkte mate een regionaal zwaartepunt gekregen. Hoewel dit vanuit het oogpunt van reïntegratiebevordering verdedig-

baar is, is er geen sprake van een duidelijke keuze tussen samenwerking (CWI) of concurrentie als leidend beginsel. Bovendien zou het in de praktijk lastig kunnen blijken de beoogde concurrentie van de grond te tillen, vanwege het geringe aantal marktpartijen.

§ 12.4 Veranderingen in de maatschappelijke positie van uitkeringsgerechtigden

In deze paragraaf wordt nagegaan of de afgelopen 25 jaar veranderingen zijn opgetreden in de maatschappelijke positie van uitkeringsgerechtigden. Allereerst wordt een beeld gegeven van enkele algemene kenmerken van het uitkeringsgerechtigdenbestand. Daarna worden ontwikkelingen in de waardering van de sociale zekerheid toegelicht. Ten slotte komen veranderingen in de leefsituatie van werklozen en arbeidsongeschikten aan bod.

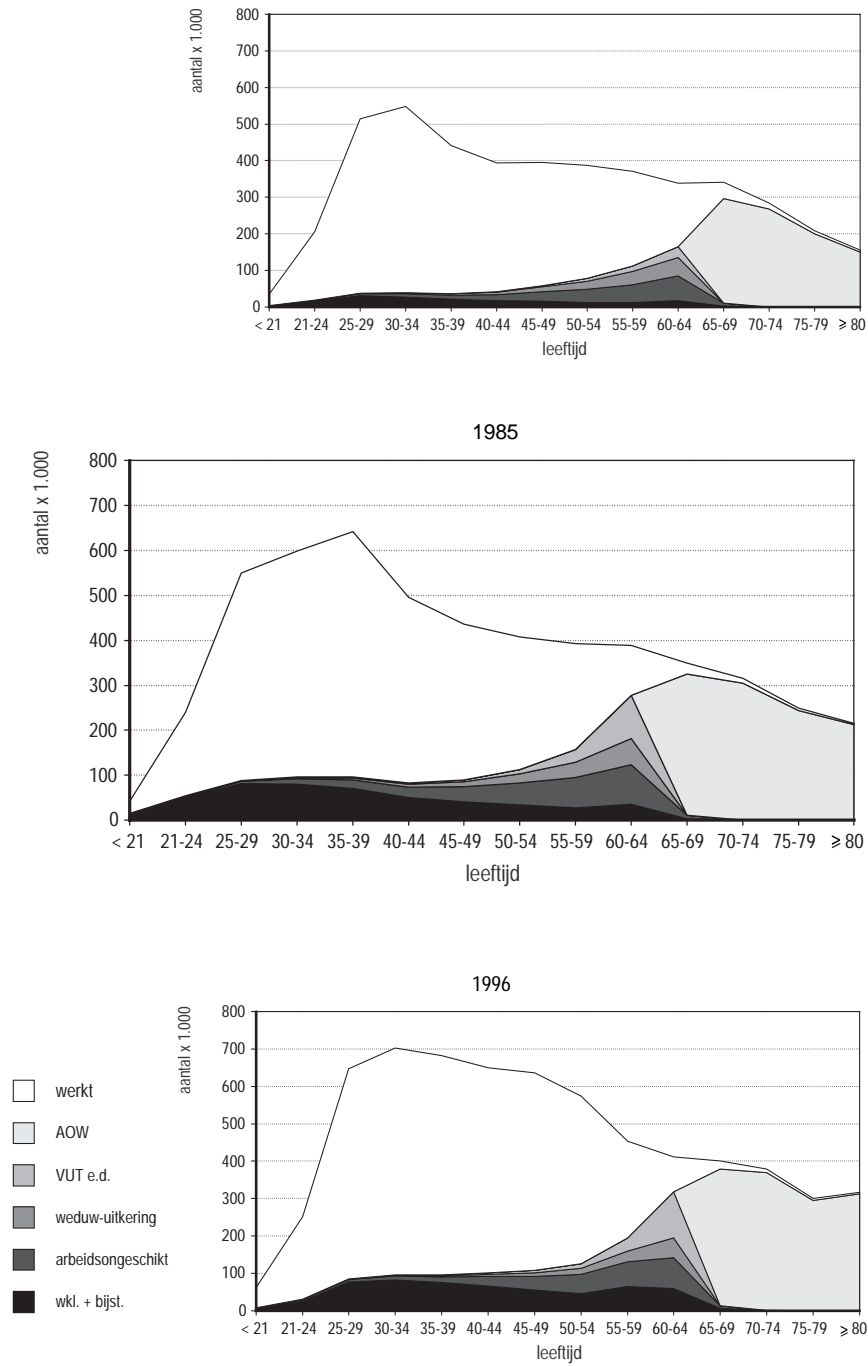
12.4.1 Kenmerken van uitkeringsgerechtigden, 1977-1996

Figuur 12.11 laat, op basis van een omvangrijke steekproef uit de belastinggegevens, voor 1977, 1985 en 1996 zien wat in die jaren de voornaamste inkomensbron van het hoofd van het huishouden was. De aantallen zijn niet vergelijkbaar met de eerder gepresenteerde uitkeringsaantallen, omdat hier een beperkter definitie van uitkeringsafhankelijkheid wordt aangehouden.⁶⁵ In de figuur vallen drie ontwikkelingen op.

- Het *aantal huishoudens* neemt vrij sterk toe, door gezinsverduunning en individualisering. Het aantal huishoudens in 1996 was 6,6 miljoen, tegenover 5,5 miljoen in 1985 en 4,7 miljoen in 1977. In bijna twintig jaar betekent dit een toename van 40%. Ceteris paribus leidt dit tot de verwachting dat louter door deze ontwikkeling het aantal huishoudens dat van een uitkering rond moet komen, in de loop der tijd zal toenemen.
- De invloed van de *naoorlogse geboortegolf* doet zich gevoelen. De cohorten geboren in de periode 1945-1950 veroorzaken in 1977 een piek bij de leeftijdsklassen van 25-29 jaar en 30-34 jaar, en in 1985 bij de 35-39-jarigen. In 1996 zijn deze cohorten circa 50 jaar, hetgeen zich uit in een geleidelijker afname van het aantal mensen in deze leeftijdsklasse dan in eerdere jaren. Ook is goed waarneembaar dat voor de naoorlogse geboortegolf in 1996 de levensfase van lage arbeidsdeelname en een hoge uitkeringsafhankelijkheid dichtbij gekomen is.
- De grootste sprong in *uitkeringsafhankelijkheid* wordt gemaakt tussen 1977 en 1985. Het aandeel huishoudens waarvan het hoofd als voornaamste inkomensbron een uitkering heeft, loopt op van 32% tot 38%. De sterkste toename is zichtbaar bij werklozen en bijstandsontvangers, en vervroegd gepensioneerden. In absolute aantallen neemt ook het aantal arbeidsongeschikten en AOW'ers behoorlijk toe.

Tussen 1985 en 1996 stijgt het aandeel huishoudens met een uitkeringsafhankelijk hoofd volgens de hier gehanteerde definitie niet verder (38%), maar hun aantal wel (vanwege het grotere aantal huishoudens). De groei zit met name bij vervroegd uitgetreden en gepensioneerden. Bij WAO'ers is ten opzichte van 1985 sprake van stabilisatie,⁶⁶ terwijl het aantal gezinshoofden dat van een weduwnuitkering rond moet komen licht gedaald is. Het aantal hoofden met als voornaamste inkomensbron een werkloosheids- of bijstandsuitkering is bij jongeren (vooral tot 21 jaar) in 1996 sterk afgenomen, door de aantrekkelijke economie en de aangescherpte toegangsvoorwaarden van de WW en de Bijstandswet. Bij oudere werklozen en bijstandsontvangers is juist sprake van een toename.

Figuur 12.11 Voornaamste inkomensbron van het hoofd huishouden, 1977-1996^a



^a Werkenden en uitkeringsgerechtigden met een volledig jaarinkomen; de gegevens voor 1996 zijn voorlopig.

Bron: CBS (Inkomensstatistiek) SCP-bewerking

Tabel 12.1 toont enkele ontwikkelingen in meer detail, ook voor enkele tussenliggende jaren. In alle jaren neemt het aandeel uitkeringsgerechtigden toe met de *leeftijd*. In 1977 betrof het grootste deel van de huishoudens met een uitkeringsgerechtigd hoofd gepensioneerden (60%). In 1985 is hun aandeel afgenomen tot de helft, door de vergroting van het aandeel jonge werklozen en bijstandsontvangers (van 4% naar 11%). In de jaren negentig daalt het aandeel van jongeren in het uitkeringsgerechtigdenbestand licht, en loopt dat van gepensioneerden weer iets op. Het aandeel van 35-49-jarigen is in alle jaren stabiel, terwijl dat van gezinshoofden in het pre-pensioentraject tot 1990 oploopt, maar daarna daalt. Bij deze 50-64-jarigen is echter sprake van divergerende ontwikkelingen: het aandeel oudere werklozen en bijstandsontvangers loopt gestaag op, dat van oudere arbeidsongeschikten en verweduwen wordt iets kleiner, terwijl VUT-gerechtigden tot 1990 in relatief belang toenemen en daarna een krimpend 'marktaandeel' hebben.

De gegevens werpen ook enig licht op de vraag of in Nederland, evenals in de Verenigde Staten, sprake is van een *feminisering van uitkeringsafhankelijkheid*. Het aandeel vrouwelijke uitkeringsgerechtigde gezinshoofden zonder partner loopt tussen 1977 en 1996 inderdaad iets op, van 32% tot 36%. In absolute aantallen komt dit overeen met een toename van 486.000 tot 908.000 huishoudens, bijna een verdubbeling derhalve. De grootste stijging vindt ook hier in 1985 plaats, als het aandeel vrouwelijke alleenstaanden en eenoudergezinnen in de bijstand en werkloosheidsregelingen ten opzichte van 1977 bijna twee maal zo groot wordt. De toename wordt in latere jaren enigszins geremd door het afnemende gewicht van de groep met een weduwenpensioen. Dat neemt niet weg dat het uitkeringsgerechtigdenbestand in de loop der tijd iets 'vrouwelijker' geworden is, hoewel deze groep nog altijd een minderheid vormt van ruim een derde van alle uitkeringsontvangende gezinshoofden.

De teloorgang van de *traditionele kostwinner* blijkt uit de tabel zeer nadrukkelijk. Onder werkenden paste in 1977 nog 40% in dit patroon (1,2 miljoen huishoudens). Twintig jaar later is het aandeel van de eenverdieners met een partner en minderjarige kinderen geslonken tot 12%, ofwel 460.000 huishoudens. Was onder uitkeringsontvangers het traditionele kostwinnershuishouden in 1977 al niet gangbaar (15%, 88.000 huishoudens), in 1996 is het ronduit een zeldzaamheid geworden: slechts 2% van de uitkeringsontvangende huishoudens jonger dan 65 jaar valt in deze categorie (29.000 huishoudens).

Het *tweeverdienschap* komt bij uitkeringsgerechtigden niet frequent voor. Bij werkende gezinshoofden loopt de omvang van deze categorie op van ongeveer 900.000 huishoudens in 1977 tot bijna 2 miljoen in 1996 (29% resp. 50% van alle werkende hoofden). In het overgrote deel van deze huishoudens (90%) zijn beide partners werkzaam. Het aantal uitkeringsgerechtigde hoofden met een werkende partner is bescheiden: 82.000 in 1977, 162.000 in 1996. Hun aandeel op het totaal van alle uitkeringsgerechtigde hoofden schommelt tussen de 11% en 14%, en stijgt nauwelijks. Dit weerspreekt de conclusie van Teulings et al. (1997: 112) dat de afnemende inkomensbescherming van de sociale zekerheid gedeeltelijk zou worden gecompenseerd, doordat uitkeringsgerechtigden steeds vaker een werkende partner zouden hebben die het totale inkomen op peil houdt.

Tabel 12.1 Enkele kenmerken van uitkeringsgerechtigden en werkenden, 1977-1996

	1977	1985	1990	1993	1996 ^e
leeftijd van gezinshoofden met een uitkering					
jongeren tot 35 jaar (%) ^a	4	11	10	10	9
ww.					
werklozen en bijstandsonvangers tot 25 jaar (%) ^a	1	3	2	2	1
idem, 25-45 jaar (%) ^a	2	8	6	7	6
35-49 jaar (%) ^a	12	13	12	12	12
50-64 jaar (%) ^a	24	26	27	26	26
ww.					
werklozen en bijstandsonvangers (%) ^a	3	5	5	6	7
arbeidsongeschikten (%) ^a	11	10	9	9	8
vutters (%) ^a	4	6	8	7	7
weduwenpensioen (%) ^a	7	5	5	4	4
≥ 65 jaar (%) ^a	60	50	51	52	53
totaal (aantal huishoudens x 1.000)	1.508	2.156	2.330	2.461	2.521
vrouwelijke uitkeringsontvangers zonder partner					
AOW'ers, alleenstaand (%) ^a	21	20	21	21	22
weduwenpensioen, alleenstaand en eenoudergezin (%) ^a	6	4	3	3	3
werkloosheids- of bijstandsuitkering, alleenstaand (%) ^a	1	3	4	4	4
werkloosheids- of bijstandsuitkering, eenoudergezin (%) ^a	3	5	4	4	5
arbeidsongeschiktheidsuitkering, VUT of overig (%) ^a	2	2	3	3	3
totaal (%) ^a	32	34	36	35	36
totaal (aantal huishoudens x 1.000)	486	730	836	868	908
traditionele kostwinners^b					
werkenden, eenverdienend paar + minderjarige kinderen (aantal huishoudens x 1.000)	1.248	960	692	568	460
uitkeringsontvangers, eenverdienend paar + minderjarige kinderen (aantal huishoudens x 1.000)	88	110	40	36	29
werkenden, eenverdienend paar + minderjarige kinderen (%) ^c	40	30	19	15	12
uitkeringsontvangers, eenverdienend paar + minderjarige kinderen (%) ^c	15	10	4	3	2
tweeverdieners^b					
hoofd werkend, partner arbeidsinkomen (aantal hh. x 1.000)	828	1.040	1.311	1.514	1.759
hoofd werkend, partner niet-arbeidsinkomen (aantal hh. x 1.000)	69	121	236	216	215
hoofd uitkering, partner arbeidsinkomen (aantal hh. x 1.000)	82	136	121	147	162
hoofd uitkering, partner niet-arbeidsinkomen (aantal hh. x 1.000)	27	82	166	180	177
ww. hoofd werkloos of bijstand, partner niet-arbeidsinkomen (aantal hh. x 1.000)	7	28	81	94	93
totaal (aantal huishoudens x 1.000) ^d	1.015	1.387	1.854	2.067	2.323
hoofd werkend, partner arbeidsinkomen (%) ^c	27	33	36	40	45
hoofd werkend, partner niet-arbeidsinkomen (%) ^c	2	4	7	6	5
hoofd uitkering, partner arbeidsinkomen (%) ^c	14	13	11	12	14
hoofd uitkering, partner niet-arbeidsinkomen (%) ^c	4	8	15	15	15
ww. hoofd werkloos of bijstand, partner niet-arbeidsinkomen (%) ^c	1	3	7	8	7
totaal (%) ^c	27	31	38	40	44

^a Percentage van alle huishoudens met uitkeringsontvangend hoofd.

^b Hoofd < 65 jaar.

^c Percentage van alle huishoudens met een werkend, respectievelijk uitkeringsontvangend hoofd < 65 jaar.

^d Inclusief overig niet-actief.

^e Voorlopige cijfers.

Bron: CBS (Inkomensstatistiek) SCP-bewerking

Er is wel een toename van de groep uitkeringsgerechtigden met een partner die niet-arbeidsinkomsten heeft. Tussen 1985 en 1990 wordt deze categorie beduidend groter, van 82.000 naar 166.000 huishoudens. Daarna stabiliseert zij zich rond de 180.000. Voor een deel kan de toename worden verklaard door de invoering van de woningdelersregeling in de bijstand, gezien het feit dat de stijging in de periode 1985-1990 zich met name bij hoofden met een RWW-uitkering manifesteert. Voor een ander deel is dit wellicht een gevolg van (wijzigingen in) het stelsel van studiefinanciering.

Over het optreden van *armoede* onder uitkeringsgerechtigden is de laatste jaren veel nieuw onderzoek verricht. Zo brachten SCP en CBS gezamenlijk de *Armoedemonitor 1997* uit, en publiceerde een groep wetenschappers twee edities van het jaarboek *armoede en sociale uitsluiting* (SCP/CBS 1997; Engbersen et al. 1996 en 1997). De voornaamste conclusies kunnen als volgt worden samengevat.

- Midden jaren negentig heeft 4% van alle huishoudens een inkomen onder het sociaal minimum. De groep met een inkomen tot 105% van deze 'beleidsmatige armoedegrens' omvat 11% van de huishoudens, en de categorie met een inkomen onder de grens voor een 'laag inkomen' is nog groter (16%).
- De samenstelling van de arme groep varieert met de gehanteerde inkomensgrens. Als een bedrag van 95% van het sociaal minimum als criterium wordt gehanteerd, bestaat de categorie vooral uit actieven (van wie de helft zelfstandigen) en ontvangers van een werkloosheidsuitkering. Bij een grens van 105% neemt het aandeel van werkenden af en loopt het aandeel inactieven op (met name pensioenontvangers). Indien de nog wat ruimere lage-inkomensgrens wordt gehanteerd, neemt het aandeel gepensioneerden verder toe, terwijl dat van werklozen en bijstandsgerechtigden kleiner wordt (Vrooman 1997: 36).
- De beleidsmatige armoedegrens, het sociaal minimum, werd in de loop van de jaren zeventig verhoogd, maar in het begin van de jaren tachtig weer verlaagd. Na 1985 is het sociaal minimum absoluut constant gebleven (de koopkracht is niet veranderd) maar relatief verslechterd (op minimumniveau werd niet geprofiteerd van de welvaartstoename bij werkenden). Voor sommige groepen (woningdelers en jongeren) was ook na 1985 sprake van een absolute verlaging van de beleidsmatige armoedegrens (vgl. § 12.3.1).
- Ten opzichte van de jaren tachtig is het aantal armen op dit moment niet uitzonderlijk hoog. In 1977 had 12% van de huishoudens een inkomen beneden de lage-inkomensgrens, in 1985 was dit opgelopen tot 22%, waarna weer een daling optrad. In de periode 1990-1995 schommelt het aandeel rond de 15% à 16% (SCP/CBS 1997: 26).
- Een behoorlijke groep moet langdurig van een laag inkomen rondkomen, hetgeen hun financiële reserves uitput. In 1995 verkeerde ruim 40% van de huishoudens met een laag inkomen al ten minste vier jaar in een dergelijke positie (430.000 huishoudens). De groep met een duurzaam laag inkomen wordt in de loop van de jaren negentig groter (SCP/CBS 1997: 75).
- Voor alle huishoudens geldt dat de kans om uit armoede te ontsnappen afneemt naarmate men langer arm is. Voor sommige groepen is de blijfkans in armoede zeer hoog; vooral bejaarden hebben nauwelijks mogelijkheden hun inkomen te verbeteren. Onder hen zijn alleenstaande oudere vrouwen sterk vertegenwoordigd (SCP/CBS 1997: 76-106; De Jong Gierveld 1997).
- De vaste lasten zijn de laatste jaren sterk opgelopen, vooral door de huurontwikkeling. Sommige groepen met een minimuminkomen hebben een vaste-lastenquote van meer dan 50% (SCP/CBS 1997: 39-56). Armoede is daardoor

niet uitsluitend een probleem van een laag inkomen, maar ook van een geringe vrije bestedingsruimte.

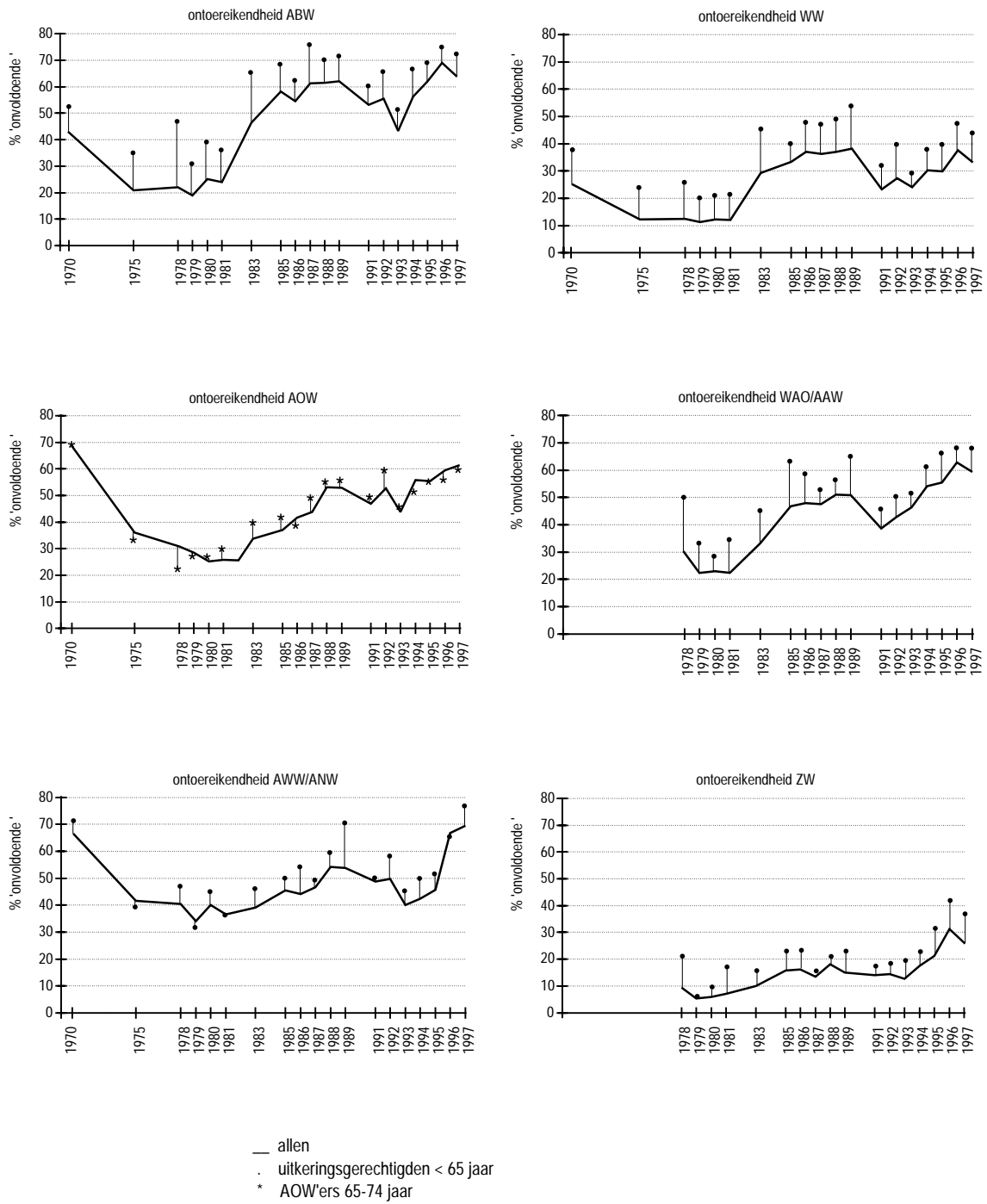
- Sommige sociale regelingen worden niet door alle huishoudens binnen de doelgroep benut. De huursubsidie is hiervan een notoir voorbeeld; omdat dit tevens een verdelingsinstrument is voor koopkrachttoeslagen, derven sommige groepen hierdoor een aanzienlijk bedrag (SCP/CBS 1997: 147-160). Het aantal aanvragen voor huursubsidie is in 1997 overigens sterk toegenomen.
- Een klein deel van de arme groep belandt diep in de armoedefuik. Dit leidt tot problematische schuldsituaties, huisuitzettingen, en kan een deel van de dak- en thuisloosheid verklaren (hoewel armoede hiervan vaak niet de enige oorzaak is).
- In een aantal gevallen heeft de 'moderne armoede' een bijzonder, uitzichtloos karakter. Dat betreft allereerst de reeds genoemde categorie van hoogbejaarde vrouwen met een laag inkomen, die nauwelijks een aanvullend pensioen hebben opgebouwd, hun inkomen niet kunnen verbeteren en die worden geconfronteerd met hoge lasten in de zorg- en ziektesfeer. Daarnaast kan worden gewezen op de 'etnische factor', die voor sommige groepen in de grote steden aanwezig lijkt (zie Veenman 1997 en SCP/CBS 1997: 119-127). Ten slotte zijn er indicaties voor het ontstaan van uitkeringswijken, waar een groot deel van de werklozen- en bijstandsgerechtigden er een normafwijkende cultuur in termen van arbeidsmoraal en calculerende disposities op nahouden, en waar het ervaren sociaal isolement hoog is (Engbersen en Snel 1996).

12.4.2 Het oordeel over de toereikendheid van de sociale zekerheid

In het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland worden sinds jaar en dag de opvattingen van de bevolking over een groot aantal onderwerpen gepeild. In hoofdstuk 5 (Waarden en normen in de samenleving) is een aantal oordelen die op de sociale zekerheid betrekking hebben reeds behandeld. Hier wordt één element centraal gesteld: de mate waarin de sociale zekerheid in de loop der jaren ontoereikend wordt geacht. De respondenten werd gevraagd aan te geven of een zestal regelingen op het moment van onderzoek voldoende of onvoldoende is. Figuur 12.12 geeft de ontwikkeling tussen 1970 en 1997 weer voor de totale bevolking, de uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar en, bij het oordeel over de AOW, de gepensioneerden van 65 tot 74 jaar.⁶⁷ Het beeld voor de totale bevolking laat de volgende vier fasen zien.

- Tot 1975 daalt het percentage mensen dat de sociale-zekerheidsregelingen onvoldoende vindt, daarna treedt een stabilisatie op.
- Vanaf 1980 tot 1988/89 stijgt het aandeel van degenen die de regelingen ontoereikend vinden.
- Vervolgens is tussen 1989 en 1993 weer sprake van een afnemend percentage mensen dat de regelingen tekort vindt schieten. De regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid vormen een uitzondering: de daling doet zich hierbij niet voor, of stagneert eerder.
- Daarna is weer sprake van een stijgende lijn: het aandeel mensen dat de sociale zekerheid onvoldoende vindt is in de periode 1994-1997 over de gehele linie toegenomen, hoewel in 1997 bij vier van de zes regelingen het percentage 'ontevredenen' weer iets afneemt. Op dit laatste meetpunt meent een meerderheid van de bevolking dat de Bijstandswet (64%), AOW (61%), arbeidsongeschiktheidsregelingen (59%) en Nabestaandenwet (70%) onvoldoende zijn; in 1993 betrof dit bij alle regelingen nog een minderheid (40% à 46%). Bij de Ziektewet en de WW is deze groep in 1997 kleiner, maar is, vooral bij de eerste regeling, wel sprake van een duidelijk stijgende ontevredenheid.

Figuur 12.12 Oordeel over ontoreikendheid van sociale regelingen, 1970-1997



Bron: SCP (CV'70-'97)

Per regeling zijn er lichte variaties op het algemene patroon, zeker indien men ook het oordeel van de meest betrokkenen, de uitkeringsgerechtigden, in ogenschouw neemt. Ten aanzien van het oordeel over de *Bijstandswet* valt op dat de afname in de ontevredenheid in de periode 1970-1975 (van 45% tot 21%) in de eerste helft van de jaren tachtig wordt gevolgd door een veel sterkere stijging van het aandeel mensen dat de uitkering onvoldoende vond (van 24% in 1981 naar 58% in 1985). Het lijkt plausibel dat dit toe te schrijven is aan de feitelijke achteruitgang van de koopkracht van het sociaal minimum in deze periode (zie figuur 12.5). De toename van het aandeel mensen dat de bijstandsuitkering onvoldoende vindt, is in deze periode ook veel groter dan bij de andere regelingen. De lichte teruggang in de ontevredenheid tot 1993 wordt weer gevolgd door een scherpe toename tijdens het eerste kabinet-Kok. In 1996, het jaar van de invoering van de nABW, bereikt de ontevredenheid een historisch hoogtepunt: 69% van de ondervraagden vindt de regeling onvoldoende. Op het laatste meetpunt is de score weer 5 procentpunten lager. Uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar geven in alle jaren vaker aan de *Bijstandswet* onvoldoende te vinden; gemiddeld is dit 9 procentpunten. Er is een aantal jaren met uitschieters. De eerste daarvan, in 1978, heeft een technische oorzaak.⁶⁸ De relatief hoge score van uitkeringsgerechtigden in 1983 (64% van hen vond de bijstand onvoldoende, tegenover 47% in de bevolking als geheel) heeft vermoedelijk wel inhoudelijke betekenis. Het onderzoek werd vanaf november 1983 gehouden, en in de eerste Miljoenennota die het kabinet-Lubbers in september had uitgebracht was een korting op de minimumuitkeringen en ambtenarensalarissen aangekondigd (zie § 12.2.4). Dit bezuinigingspakket leidde tot veel maatschappelijk verzet, zoals stakings- en stiptheidsacties van ambtenaren, vakbondsmanifestaties tegen de 'afbraak' van de sociale zekerheid, en allerlei acties van uitkeringsgerechtigden (vgl. Vlek 1997: 511-515). Dit kan verklaren waarom een groot aantal uitkeringsgerechtigden de bijstand bij de meting in 1983 onvoldoende vond: zij hadden reeds enkele jaren ontkoppeling achter de rug, en zagen een verdere verslechtering van hun inkomenspositie in het verschiep liggen.

Ook in 1987 is de ontevredenheid over de bijstand bij de uitkeringsgerechtigden verhoudingsgewijs hoger dan in de andere jaren: 74% vindt de regeling onvoldoende, terwijl dit bij de totale bevolking 61% is. Vermoedelijk hangt deze hoge score samen met de discussie rond de stelselherziening, waarvan het effect in de peiling van 1986 nog niet gemeten kon worden.⁶⁹ Opmerkelijk genoeg leiden andere maatregelen die bijstandsgerechtigden hebben getroffen - zoals de invoering van de woningdelersregeling (1985) en de op jongeren gerichte maatregelen (1979, 1981, 1993) - echter niet tot een sterkere toename van de mate waarin uitkeringsgerechtigden de bijstand tekort vinden schieten

Het oordeel over de *Algemene ouderdomswet* volgt het eerder geschetste algemene patroon, met dien verstande dat de derde fase - een afnemend percentage dat de regeling onvoldoende vindt tussen 1989 en 1993 - hier minder markant is dan bij de andere uitkeringen. Vanaf 1981 neemt het aandeel mensen dat de AOW ontoereikend acht vrij gestaag toe. Op het laatste meetpunt is geen sprake van de lichte daling die bij de meeste overige regelingen ten opzichte van 1996 wél wordt waargenomen. In 1997 vond 61% van de bevolking de AOW onvoldoende, na 1970 een historisch hoogtepunt. Vermeldenswaard is verder dat AOW'ers in hun oordeel over de 'eigen' regeling niet systematisch afwijken van de totale bevolking, en dat er geen relatie is met jaren waarin specifieke maatregelen in de AOW werden getroffen (zoals de invoering van een middelen-toets bij jongere partners en de behandeling van bloedverwanten in de tweede graad als samenwonenden).

De ontwikkeling in de opvatting van de bevolking over de *Nabestaandenwet* (en haar voorloper, de AWW) spoort ook met het algemene beeld, hoewel in de eerste helft van de jaren tachtig de toename van de ontevredenheid minder groot is dan bij de andere regelingen. De invoering van de ANW is gepaard gegaan met een sterke stijging: in 1995 vond 46% van de respondenten de regeling onvoldoende, in 1996 is dit opgelopen tot 67%, en in 1997 is dit verder gestegen (70%). Onder uitkeringsgerechtigden zijn op het laatste meetpunt zelfs bijna vier van de vijf respondenten (78%) van mening dat de ANW onvoldoende is. Het effect van de recente verzachtende maatregelen is in de cijfers vanzelfsprekend nog niet zichtbaar.

In de meeste jaren vinden meer uitkeringsgerechtigden de Nabestaandenwet ontoereikend dan bij de gehele bevolking het geval is (gemiddeld + 6 procentpunten). Er is echter een aantal uitzonderingen op deze regel (1975, 1979, 1996). In 1989 is sprake van een piek: 71% van de uitkeringsgerechtigden vond de AWW toen onvoldoende, tegenover 54% in de totale bevolking. Wellicht is dit hoge cijfer veroorzaakt door angst voor de bezuinigingen die het kabinet aankondigde in verband met het toekennen van AWW-rechten aan weduwnaars na een uitspraak van de Centrale raad van beroep.

De *Werkloosheidswet* werd in het begin van de hier beschouwde periode door betrekkelijk weinig mensen ontoereikend geacht. In 1970 vond ongeveer een kwart van de ondervraagden dat de WW onvoldoende was (27%), een veel kleinere groep dan bij de bijstand, de AOW en de Nabestaandenwet. In 1975 doet zich wel een daling voor, maar deze is door de gunstige uitgangssituatie verhoudingsgewijs bescheiden. Voor het overige volgt de ontwikkeling de algemene trend. In 1989 en 1996 is de ontevredenheid het hoogst (38%). Uitkeringsgerechtigden vinden de regeling in alle jaren frequenter onvoldoende dan de totale bevolking; gemiddeld is het verschil 9 procentpunten. De afwijking is groter in 1983 (nogmaals het 'najaarseffect' van de eerste begroting van het kabinet-Lubbers-I) en in de jaren rond de stelselherziening (1986-1989). Een aantal specifieke WW-maatregelen - de aanscherping van de referentie-eis in 1981, de verlaging van het uitkeringspercentage in 1985, de striktere toegangsvoorwaarden vanaf 1995 - hebben het oordeel over de regeling echter niet merkbaar beïnvloed.

Bij de *arbeidsongeschiktheidsregelingen* is de voornaamste afwijking op het algemene patroon dat het percentage mensen dat WAO en AAW ontoereikend vindt al vanaf 1991 gestaag oploopt; bij de andere regelingen doet deze toename zich pas na 1993 voor. Dit houdt vermoedelijk verband met de zeer intensieve discussie over de arbeidsongeschiktheidsregelingen in de zomer van 1991, en de daaropvolgende aanpassingen van WAO en AAW (zie § 12.2.5). In 1991 vond 39% van de ondervraagden de arbeidsongeschiktheidsregelingen onvoldoende. Vijf jaar later was dit gestegen naar 63%, met een lichte daling in 1997 (59%).

Ook bij het oordeel over WAO/AAW is het percentage dat de regelingen onvoldoende vindt onder uitkeringsgerechtigden hoger dan bij de bevolking als geheel; het gemiddelde verschil is 7 procentpunten, met uitschieters in 1985 (verlaging van de uitkeringspercentages) en 1989 (terugdringing van het volume als beleidsdoelstelling in het Regeerakkoord van het kabinet-Lubbers-III). Vermeldenswaard is verder dat bij uitkeringsgerechtigden het percentage mensen dat WAO/AAW onvoldoende vindt in 1997 niet is afgenomen; dit blijft stabiel en betreft twee derde van deze groep (66%).

De *Ziektewet*, ten slotte, werd als meest ruimhartige werknemersverzekering lange tijd slechts door weinigen ontoereikend gevonden. In de periode 1978-1993 betrof dit 5% à 18% van alle ondervraagden. De algemene trend is in deze periode wel zichtbaar, maar is veel minder uitgesproken dan bij de andere regelingen. Daarna is de ontevredenheid sterk toegenomen, met een hoogtepunt in 1996, toen 31% van de bevolking de *Ziektewet* onvoldoende vond. Vooral in dat jaar, toen de *Ziektewet* uitkering krachtens de *Wulbz* volledig werd geprivatiseerd, is de onvrede met de regeling sterk gestegen. Uitkeringsgerechtigden oordelen ook bij de *Ziektewet* in alle jaren vaker negatief dan de totale bevolking. Gemiddeld scoren zij 6 procentpunten hoger, met uitschieters in 1981 (de gesneuvelde plannen tot herziening van de *Ziektewet* in het kabinet-Van Agt-II) en 1994-1996 (*TZ/Arbo*, *Wulbz*).

Het geheel overziend worden veranderingen in het oordeel over de sociale zekerheid vooral bepaald door wijzigingen in de reikwijdte van de geboden sociale bescherming. De afname van de ontevredenheid in het begin van de jaren zeventig loopt gelijk op met de verbetering in het uitkeringsniveau, en de groeiende ontevredenheid in de loop van de jaren tachtig gaat gelijk op met de ontkoppeling en de ingrepen in het uitkeringshoogte. Het is veelzeggend dat na 1989, als voor het eerst sinds jaren weer sprake is van een koppeling van de uitkeringen aan de loonontwikkeling, het aantal mensen dat de regelingen onvoldoende vindt daalt. Uit de gestaag stijgende ontevredenheid bij de *AOW* en de *Bijstandswet* in de jaren negentig krijgt men echter de indruk dat niet uitsluitend het koopkrachtbehoud van belang is - dat was in deze periode redelijk gegarandeerd -, maar ook het delen in de welvaart, de relatieve verhouding ten opzichte van de inkomensontwikkeling van werkenden (vgl. figuur 12.5). Verder werkt niet alleen het niveau van sociale bescherming, maar ook de toegankelijkheid van het stelsel door in het oordeel van de bevolking over de sociale zekerheid. Dit blijkt het duidelijkst uit de toenemende ontevredenheid als gevolg van de herziening van de *Nabestaandenwet* en van de regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid in de jaren negentig.

Bij de conclusie dat vooral veranderingen in de reikwijdte van sociale bescherming van invloed zijn, passen twee kanttekeningen. Allereerst leidt niet iedere verandering in de sociale bescherming tot een daling of stijging van de ontevredenheid; zo bleek het effect van de invoering van de woningdelersnorm en de jongerenmaatregelen in de bijstand, de toegangsdrempels tot de *AOW* en enkele aanpassing van de *WW* niet traceerbaar. Dit zou erop kunnen duiden dat het effect van veranderingen in de sociale bescherming op de oordeelsvorming conditioneel is. De veronderstelling kan worden geponeerd dat er vooral effecten van aanpassingen in de sociale zekerheid zijn te verwachten indien zij:

- door een groot deel van de bevolking worden gedragen (systeemuitbreidingen), dan wel naar de mening van velen een rechtvaardigingsgrond ontberen (systeembepalingen);
- een centrale plaats in het maatschappelijke en politieke debat innemen: uitbreiding van het stelsel als kernpunt in de programma's van sommige politieke partijen in de jaren zestig en zeventig, en verzet tegen aantasting van verworven rechten in de jaren tachtig en negentig.

Een tweede kanttekening heeft betrekking op het directe karakter van de genoemde verklaring. Op de achtergrond spelen echter ook andere factoren een rol. Zo kan men de ontwikkeling van de opinies over de sociale zekerheid ook trachten te verklaren uit de algemene economische trend, zoals de jaarlijkse mutatie in het nationaal inkomen. Omdat veranderingen in de sociale zekerheid voor een deel kunnen worden beschouwd als een afgeleide van deze ontwikke-

ling - met een bepaalde vertraging -, is dat tot op zekere hoogte verdedigbaar. Een verklaring vanuit de economische groei zal echter hooguit de algemene trend kunnen verklaren, en niet de verschillen die worden aangetroffen in het oordeel over de verschillende regelingen, en de soms divergerende opvattingen van uitkeringsgerechtigden en de totale bevolking.

Ook kan men trachten de oordelen over de sociale zekerheid te verklaren vanuit algemene waardeontwikkelingen, zoals de links/rechtsoriëntatie (zie bv. Middendorp 1991). Hoewel ook hier een zeker verband bestaat, lijkt de aanname plausibel dat veranderingen in waardepatronen veel te geleidelijk verlopen om een afdoende verklaring te bieden voor de soms schoksgewijze ontwikkeling in de opvattingen over de toereikendheid van sociale zekerheidsregelingen.

12.4.3 Leefsituatie, attitudes en gedrag van werklozen en arbeidsongeschikten

Eerder in dit hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de vele wijzigingen die de afgelopen 25 jaar in het sociale zekerheidsstelsel zijn doorgevoerd. In de jaren zestig en zeventig hebben deze aanpassingen vooral uitbreiding van de bescherming tegen de inkomensrisico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid tot doel. Vanaf de jaren tachtig worden kosten- en volumebeheersing echter steeds belangrijker doelstellingen. In eerste instantie tracht de overheid de kosten van de sociale zekerheid te beperken door de uitkeringsniveaus te verlagen. Later, in de tweede helft van de jaren tachtig, gaat de overheid over tot 'volumebeleid', waarmee door middel van strengere toetredingscriteria en beperking van de uitkeringduur wordt getracht het beroep op de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen te verminderen. Sinds de jaren negentig ligt de nadruk van het beleid bovendien sterk op de bevordering van (her)intreding op de arbeidsmarkt. Door middel van sollicitatieplicht, premies en herkeuringen worden uitkeringsontvangers zo veel mogelijk gestimuleerd weer in te stromen op de arbeidsmarkt.

In de huidige paragraaf worden de gevolgen van deze ontwikkelingen belicht, bezien vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigde werklozen en arbeidsongeschikten. De volgende vragen zullen daarbij aan de orde komen.

- Heeft de verlaging van de uitkeringsniveaus effect gehad op de ervaren financiële positie van ontvangers van een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering? - Zijn er in de loop der tijd veranderingen opgetreden in de houdingen van uitkeringsontvangers ten aanzien van werkloosheid, arbeid en sociale zekerheid? - Hebben de uitstroombevorderende maatregelen van de overheid, die met name in de jaren negentig zijn ingevoerd, geleid tot meer zoekgedrag?

Een en ander zal worden nagegaan aan de hand van de studie Bestrijding excessieve werkloosheid (BEW) 1974 en het onderzoek Leefsituatie werkenden en werklozen (LWW) 1982 en 1995. In het BEW-onderzoek zijn uitsluitend werklozen ondervraagd, waarbij naast informatie over hun arbeidsmarktsituatie ook een aantal opvattingen en gedragingen is vastgelegd. Bij het LWW'82 en het LWW'95 zijn niet alleen werklozen, maar ook arbeidsongeschikten en werkenden betrokken.⁷⁰ Tezamen bieden de drie studies voor zowel ontvangers van een werkloosheidsuitkering als die van een arbeidsongeschiktheidsuitkering de mogelijkheid veranderingen in leefsituatie, attitudes en gedrag te onderscheiden.⁷¹ Ten aanzien van ontvangers van een WW-, WWV- of RWW-uitkering kunnen daarbij in een aantal gevallen uitspraken kunnen worden gedaan over een periode van ruim twintig jaar. Bij ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering beperken de conclusies zich noodzakelijkerwijs tot een periode van ongeveer dertien jaar.

Ervaren financiële positie

De ervaren financiële positie van uitkeringsontvangers is in het LWW vastge- steld aan de hand van een zestal indicatoren. De desbetreffende gegevens staan gepresenteerd in tabel 12.2. Uit de tabel blijkt dat het percentage uitke- ringsontvangers dat rekeningen langer laat openstaan in 1995 significant hoger is dan in 1982. Voor een deel is dit een algemene trend, die ook bij niet-uitke- ringsontvangers voorkomt; de toename bij uitkeringsgerechtigden is echter sterker.

Andere gegevens uit de tabel duiden eveneens op een verslechterde inkomens- positie van ontvangers van werkloosheidsuitkeringen, vooral onder de RWW'ers, maar hierbij is het verschil tussen de twee jaren van dataverzameling niet significant. De financiële situatie van ontvangers van een arbeidsongeschikt- heidsuitkering laat één uitzondering op dit algemene beeld zien: in 1995 is het aandeel WAO/AWW'ers dat meldt geld te hebben geleend zonder het direct terug te betalen, kleiner dan in 1982. Tegen de verwachting in is de tevreden- heid met de financiële situatie onder uitkeringsontvangers niet verminderd. De verlaging van de uitkeringsniveaus lijkt derhalve weinig effect te hebben gehad op het oordeel over de financiële positie.

Tabel 12.2

De financiële positie van uitkeringsontvangers, 1982-1995^a

	WW/WWV		RWW		WAO/AAW	
	1982	1995	1982	1995	1982	1995
rekeningen langer laten openstaan, % 'ja'	5	19*	13	35*	3	14*
op afbetaling kopen, % 'ja'	10	13	22	25	22	18
geld geleend, niet direct terugbetaald, % 'ja'	15	15	34	44	30	17*
spaargeld moeten aanspreken, % 'ja'	51	56	51	65	55	55
spaart minder dan toen werkzaam, % 'ja'	62	67	56	59	80	65
tevredenheid met financiële situatie ^b	2,93	3,10	2,33	2,42	3,36	3,30*

^a Resultaten multi-pele classificatie-analyse:⁷² scores gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd, opleiding en duur van de werkloosheid respectievelijk arbeidsongeschiktheid.

^b Antwoordschaal lopend van 1 'buitengewoon ontevreden' tot 5 'buitengewoon tevreden'.

* Significant verschil tussen jaren ($p < 0,05$).

Bron: SCP (LWW'82, LWW'95)

Attitudes ten aanzien van niet-werken

Zowel in het onderzoek BEW'74 als in de studies LWW'82 en LWW'95 is aan ontvangers van een WW/WWV-, respectievelijk van een RWW-uitkering⁷³ gevraagd of zij vooral voordelen of juist overwegend nadelen zien in het niet-werken. Daarnaast is in de twee laatstgenoemde studies gevraagd in hoeverre men een aantal specifieke voor- en nadelen van toepassing acht. Tabel 12.3 toont de resultaten.

Tabel 12.3 laat zien dat ontvangers van werkloosheidsuitkeringen in 1974 het meest, en die in 1982 het minst de mening zijn toegedaan dat niet-werken vooral nadelen heeft. In 1995 wordt werkloosheid weer sterker als overwegend nadelig ervaren. Ook de specifieke nadelen van niet-werken blijkt men in 1995 meer van toepassing te vinden dan in 1982. Gevoelens van doelloosheid en nut- teloosheid worden in het eerstgenoemde jaar door beide groepen uitkerings- ontvangers sterker ervaren dan in 1982. Daarnaast voelen WW/WWV'ers zich in 1995 lichamelijk minder goed en ervaren zij een sterker gevoel van futloosheid.

Zij voelen zich echter minder onzeker over de toekomst dan in 1982, iets wat mogelijk te maken heeft met de economische groei van de laatste jaren. RWW'ers ervaren in 1995 in sterkere mate dan in 1982 geestelijke spanningen.

Tabel 12.3

Voor- en nadelen van niet-werken, opvattingen van uitkeringsontvangers, (1974) 1982-1995^a

	WW/WWV			RWW		
	1974	1982	1995	1974	1982	1995
afweging voor- en nadelen van niet-werken ^b	2,72	2,51	2,56*	2,72	2,49	2,53*
nadelen van niet-werken ^c						
financiële achteruitgang	-	2,38	2,40	-	2,39	2,33
gevoel van doelloosheid	-	1,66	1,95*	-	1,68	2,00*
gevoel van nuttelosheid	-	1,61	1,83*	-	1,62	1,89*
uitgeschakeld uit de maatschappij	-	1,75	1,70	-	1,73	1,79
sociaal isolement	-	1,54	1,61	-	1,56	1,60
geestelijke spanningen	-	1,47	1,50	-	1,37	1,62*
lichamelijk minder goed voelen	-	1,28	1,50*	-	1,40	1,50
gevoel minder waard te zijn	-	1,55	1,40	-	1,67	1,57
onzekerheid over de toekomst	-	2,16	1,91*	-	2,14	2,05
geen geregeld leven	-	1,55	1,55	-	1,44	1,59
onvrij voelen	-	1,36	1,34	-	1,35	1,42
futloosheid	-	1,25	1,45*	-	1,47	1,48
slapeloosheid	-	1,21	1,21	-	1,37	1,31
voordelen van niet-werken ^c						
geen verplichtingen, meer vrijheid	-	2,01	1,99	-	2,14	1,93
meer tijd voor hobby's	-	2,25	2,00*	-	2,30	1,88*
meer tijd voor het gezin	-	2,12	2,01	-	. ^d	1,80
kunnen uitrusten, relaxen	-	1,75	1,53*	-	1,83	1,61*
geld krijgen zonder ervoor te werken	-	1,55	1,55	-	1,50	1,40
meer gelegenheid om bij te verdienen	-	1,23	1,23	-	1,21	1,17

^a Resultaten multi-pele classificatie-analyse; scores gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd, opleiding en duur van de werkloosheid respectievelijk arbeidsongeschiktheid.

^b Antwoordcategorieën: 1 'voordelen het grootst' 2 'voor- en nadelen even groot', 3 'nadelen het grootst'.

^c Antwoordschalen lopend van 1 'niet van toepassing' tot 3 'sterk van toepassing'.

^d Vanwege klein aantal respondenten niet gepresenteerd.

* Significant verschil tussen jaren ($p < 0,05$).

Bron: SCP (LWW'82 en '95); BEW'74

In overeenstemming met de trend dat in 1995 de nadelen van niet-werken sterker worden gevoeld, worden de voordelen van niet-werken juist minder sterk ervaren in dat jaar. Zowel WW/WWV'ers als RWW'ers beschouwen het feit dat zij meer tijd hebben voor hobby's en klusjes waar zij anders niet aan toekomen, in 1995 minder als een voordeel dan in 1982. Ook zien ontvangers van een werkloosheidsuitkering in 1995 het niet-werken minder als een gelegenheid om te kunnen relaxen en uitrusten. Ontvangers van een RWW-uitkering hebben in 1995 bovendien minder sterk het idee geen verplichtingen te hebben.

De reacties van WW/WWV'ers en van RWW'ers op hun eigen werkloosheid duiden in 1982 in sterkere mate op moedeloosheid dan in 1995 (tabel 12.4). Men ervaart het verlies van het werk als een grote klap en weet niet hoe het nu verder moet, men denkt geen kans meer te hebben op een andere baan en men beschouwt de werkloosheid als een situatie waar niets meer aan te doen is. Een en ander zal samenhangen met de economische situatie, die aan het begin van de jaren tachtig beduidend minder gunstig was dan anno 1995. Overigens treedt deze trend eveneens op bij WAO/AAW'ers, maar hier zijn de verschillen niet statistisch significant.

Tabel 12.4

Reacties van uitkeringsontvangers op de eigen werkloosheid, 1982 en 1995^a

	WW/WWV		RWW		WAO/AAW	
	1982	1995	1982	1995	1982	1995
reacties op werkloosheid ^b						
ik weet niet hoe het verder moet	3,48	2,77*	3,22	2,73*	3,26	3,02
werken is voor mij niet meer weggelegd	3,02	2,38*	2,97	2,35*	4,13	3,89
er valt niets aan te veranderen	2,54	2,22*	2,59	2,53	3,62	3,53
ik kan mijn tijd toch wel goed besteden	4,02	4,07	4,01	3,81	4,15	4,12
ik doe moeite weer werk te vinden	3,65	3,68	3,61	3,47	2,64	2,24*

^a Resultaten multipelle classificatie-analyse; scores gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd, opleiding en duur van de werkloosheid respectievelijk arbeidsongeschiktheid.

^b Antwoordschalen lopend van 1 'helemaal oneens' tot 5 'helemaal eens'.

* Significant verschil tussen jaren ($p < 0,05$).

Bron: SCP (LWW'82 en '95)

Attitudes ten aanzien van arbeid en sociale zekerheid

Tabel 12.5 heeft betrekking op de meningen van uitkeringsontvangers over arbeid en het recht op uitkering. De gegevens duiden erop dat de opvattingen over betaalde arbeid bij ontvangers van werkloosheidsuitkeringen goeddeels onveranderd zijn gebleven. In zowel 1982 als 1995 komt uit de resultaten het beeld naar voren dat werken voor hen een belangrijke, hoewel niet de enige, manier is om nuttig bezig te zijn. Ontvangers van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen vertonen een wat ander beeld. Zij zijn het in 1995 vaker dan in 1982 eens met de uitspraak dat iedereen zelf zou moeten kunnen kiezen of men wel of niet gaat werken, terwijl zij de uitspraak dat mensen die niet willen werken profiteren van anderen, juist in mindere mate onderschrijven. Mogelijk houdt dit verband met de herziening van de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Enerzijds is de keuzevrijheid ten aanzien van het al dan niet werken verkleind (afschaffing verdiscontering, herdefiniëring passende arbeid), anderzijds is de groep arbeidsongeschikten wellicht meer *deserving* geworden door de striktere omschrijving van het ziektebegrip en de herbeoordelingsoperatie.

Het idee 'je hand op te moeten houden' of dat 'mensen je erop aankijken' indien men een uitkering krijgt, is bij alle drie groepen uitkeringsontvangers minder sterk aanwezig in 1995 dan in 1982. Tegelijkertijd blijkt men de uitkering in 1995 echter minder vaak dan in 1982 als een recht te beschouwen. Onder ontvangers van een RWW-uitkering is hierbij sprake van een significant verschil. Dit kan een direct gevolg zijn van het overheidsbeleid, dat gericht is op een beperking van het beroep op de sociale zekerheid. Het recht op een uitkering is daarmee daadwerkelijk minder vanzelfsprekend geworden dan voorheen.

Tabel 12.5

Opvattingen van uitkeringsontvangers over arbeid en het ontvangen van een uitkering, 1982 en 1995^a

	WW/WWV		RWW		WAO/AAW	
	1982	1995	1982	1995	1982	1995
arbeid^b						
werken of niet moet eigen keuze zijn	2,57	2,62	2,78	2,69	2,05	2,37*
als je niet werkt, profiteer je van anderen	3,76	3,71	3,37	3,43	4,24	4,02*
je hoeft niet te werken om nuttig bezig te zijn	3,46	3,52	3,78	3,45	3,44	3,44
werk is slechts een manier om geld te verdienen	2,83	2,80	2,70	2,79	2,72	2,89
uitkeringsafhankelijkheid^b						
uitkering is een recht	4,06	3,85	4,10	3,67*	4,23	4,17
gevoel hand te moeten ophouden	3,00	2,58*	3,40	2,97*	2,47	2,26
mensen kijken op uitkeringsontvangers neer	3,43	3,02*	3,88	3,21*	3,33	3,01*

^a Resultaten multipelle classificatie-analyse; scores gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd, opleiding en duur van de werkloosheid respectievelijk arbeidsongeschiktheid.

^b Antwoordschalen lopend van 1 'helemaal oneens' tot 5 'helemaal eens'.

* Significant verschil tussen jaren ($p < 0,05$).

Bron: SCP (LWW'82 en '95)

Acceptatiebereidheid ten aanzien van nieuw werk en contact met uitvoeringsinstanties

In tabel 12.6 staan enkele gegevens met betrekking tot de gedragsintenties van ontvangers van een werkloosheidsuitkering gepresenteerd. Voor arbeidsongeschikten was de vraagstelling in beide jaren niet vergelijkbaar. Het gaat hier om de mate waarin men bereid is tot het accepteren van werk met onaantrekkelijke kenmerken of waarvoor offers moeten worden gebracht. Over het algemeen blijkt uit de resultaten dat de bereidheid van ontvangers van een werkloosheidsuitkering tot het aanvaarden van minder aantrekkelijk werk door de tijd heen is gegroeid. WW/WWV'ers in 1995 zijn, vooral in vergelijking met die in 1974, meer bereid tot werken aan de lopende band of in ploegendienst. Tevens zeggen zij vaker vuil werk of werk met stank of lawaai te willen verrichten, evenals tijdelijk werk zonder zekerheid voor de toekomst of deeltijdwerk. Ten slotte wordt ook werk waarvoor omscholing noodzakelijk is of waaraan langdurige reistijden zijn verbonden, minder bezwaarlijk gevonden dan twintig jaar eerder. De bereidheid om te verhuizen is echter niet veranderd door de jaren heen, ongeacht de beschikbaarheid van een onkostenvergoeding.

Ook RWW'ers zijn in de periode 1974 tot en met 1995 bereidwilliger geworden ten aanzien van het accepteren van onaantrekkelijk werk, hoewel in beduidend mindere mate dan WW/WWV'ers. In tegenstelling tot de laatstgenoemden zijn RWW'ers niet vaker bereid om zwaar werk te accepteren. Ook willen zij niet vaker omscholen of reizen ten behoeve van een nieuwe baan. Een baan voor vier dagen per week is voor hen evenmin acceptabeler geworden in de loop der tijd, terwijl zij werk voor halve dagen alleen eerder aanvaardden indien het loon wordt aangevuld met een uitkering.

Tabel 12.6 Acceptatiebereidheid van uitkeringsontvangers ten aanzien van nieuw werk, 1974-1995^a

	WW/WWV			RWW		
	1974	1982	1995	1974	1982	1995
bereidheid tot het accepteren van ^b						
werk met onregelmatige werktijden	2,09	2,17	2,18	2,13	2,09	2,31
werk aan de lopende band	1,24	1,46	1,51*	1,31	1,43	1,74*
werk in ploegendienst	1,62	2,00	2,11*	1,65	1,84	2,14*
vuil werk	1,96	2,07	2,29*	1,90	1,94	2,17
zwaar werk	2,01	2,14	2,15*	1,90	1,98	2,08
werk met stank of lawaai	1,60	1,73	2,04*	1,50	1,62	1,91*
werk buiten eigen beroep	2,21	2,69	2,93*	2,24	2,66	2,83*
werk voor 6 maanden, toekomst onzeker	2,32	2,60	2,73*	2,34	2,70	2,66*
werk voor halve dagen en aanvullende uitkering	2,47	2,78	2,61*	2,56	2,91	2,69*
werk voor halve dagen, geen aanvullende uitkering	-	1,76	1,94*	-	1,89	1,76
eenvoudiger werk dan gewend	-	2,34	2,47	-	2,29	2,40
werk voor vier dagen per week	-	2,63	2,85*	-	2,74	2,83
bereidheid tot accepteren van werk waarvoor ^b						
verhuizen noodzakelijk, zelf kosten dragen	1,68	1,63	1,57	1,69	1,79	1,73
verhuizen noodzakelijk, onkostenvergoeding	2,16	2,21	2,10	2,41	2,30	2,44
omscholing nodig, zelf kosten dragen	2,05	2,13	2,41*	2,11	2,30	2,24
2 uur reizen, zelf kosten dragen	-	1,70	1,97*	-	1,80	1,89

^a Resultaten multipelle classificatie-analyse; scores gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd, opleiding en duur van de werkloosheid respectievelijk arbeidsongeschiktheid.

^b Schaal lopend van 1 'beslist niet' tot 4 'beslist wel'.

* Significant verschil tussen jaren ($p < 0,05$).

Bron: SCP (LWW'82 en '95); BEW'74

Gezien de sterkere nadruk van het overheidsbeleid op de bevordering van (her-)intreding op de arbeidsmarkt, kan worden verwacht dat het contact tussen uitkeringsontvangers en uitvoeringsinstanties sinds het begin van de jaren negentig is geïntensiveerd. De resultaten geven aan dat dit bij werklozen slechts gedeeltelijk het geval is (tabel 12.7; de desbetreffende vragen zijn aan arbeidsongeschikten niet gesteld). Het aandeel WW/WWV'ers dat contact heeft met de gemeentelijke sociale dienst, is bijvoorbeeld sterk gedaald tussen 1982 en 1995. Dit gegeven kan echter worden verklaard vanuit het feit dat in 1987 de WWV, die door de gemeentelijke sociale dienst werd uitgekeerd, als zelfstandige regeling is afgeschaft. Ontvangers van een werkloosheidsuitkering vallen daardoor langer onder de verantwoordelijkheid van de bedrijfsvereniging of het GAK en hebben minder vaak contact met de gemeentelijke sociale dienst. In overeenstemming hiermee is tussen 1982 en 1995 het contact, in termen van aantallen gesprekken, met ambtenaren van bedrijfsverenigingen of het GAK toegenomen. Arbeidsbureaus blijken wel in 1995 vaker dan in 1982 werk aan te bieden aan hun cliënten, met name aan de ontvangers van een WW-uitkering. Het aandeel WW'ers aan wie ten minste eenmaal werk is aangeboden is in die periode met ruim 10% gestegen. Vergeleken met 1974, toen van zowel de ontvangers van een WW- of WWV-uitkering als die van een RWW-uitkering ongeveer de helft werk aangeboden kreeg, is echter sprake van een achterstand. Het oordeel van uitkeringsontvangers over de hulp vanuit het arbeidsbureau bij het zoeken van een nieuwe baan is dan ook duidelijk minder positief in 1982 en 1995 dan in 1974.

Tabel 12.7 Contact met uitvoeringsinstanties, 1974-1995^a

	WW/WWV			RWW		
	1974	1982	1995	1974	1982	1995
contact met gemeentelijke sociale dienst, % 'ja'	-	64	12*	-	92	85
aantal gesprekken met bedrijfsvereniging/GAK	-	0,96	2,25*	-	-	-
aantal gesprekken met Gewestelijk arbeidsbureau (GAB)	-	2,69	2,58	-	3,52	3,57
ten minste 1 keer werk aangeboden door GAB, % 'ja'	48	30	41*	53	37	41
evaluatie hulp GAB ^b	1,64	1,33	1,31*	1,46	1,21	1,35*

^a Resultaten multipele classificatie-analyse; scores gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd, opleiding en duur van de werkloosheid respectievelijk arbeidsongeschiktheid.

^b Antwoordcategorieën: 1 'onvoldoende', 2 'voldoende', 3 'ruim voldoende'.

* Significant verschil tussen jaren ($p < 0,05$).

Bron: SCP (LWW'82 en '95)

Conclusies De eerder gestelde vraag welk effect de verlaging van de uitkeringsniveaus heeft gehad op de ervaren financiële situatie van uitkeringsontvangers, kan niet eenduidig worden beantwoord. Het aandeel uitkeringsontvangers dat sinds het verlies van hun baan rekeningen langer laat openstaan, is hoger in 1995 dan in 1982, maar geen van de drie groepen uitkeringsontvangers is minder tevreden over hun financiële situatie. Hierbij dient te worden opgemerkt dat slechts weinig werklozen en arbeidsongeschikten uit 1995 de in 1984 en 1985 ingevoerde verlaging van de uitkeringspercentages aan den lijve zullen hebben ondervonden. Uit het feit dat het cohort uitkeringsontvangers uit 1995 hetzelfde oordeelt over haar financiële situatie als het cohort uit 1982, blijkt echter dat uiteenlopende objectieve omstandigheden tot eenzelfde mate van (on)tevredenheid kunnen leiden.

De tweede vraag die aan het begin van deze paragraaf is gesteld, betreft de eventuele verschillen in attitudes ten aanzien van werkloosheid, arbeid en sociale zekerheid. Voorzover gerelateerd aan werk en werkloosheid, wordt het beeld dat in de huidige samenleving normvervaging en onverschilligheid hoogtij vieren, door de resultaten grotendeels tegengesproken. In 1995 worden de nadelen van niet-werken sterker ervaren dan in 1982, terwijl de voordelen van niet-werken juist minder van toepassing worden geacht. Ook zijn de opvattingen van uitkeringsontvangers over betaalde arbeid niet minder gunstig geworden in de loop der jaren. Zowel in 1982 als in 1995 is men het eerder oneens dan eens met de stelling dat werken een eigen keuze moet zijn of dat werken slechts een manier is om geld te verdienen, terwijl men de stelling dat mensen die niet willen werken van anderen profiteren, over het algemeen onderschrijft. Het gegeven dat betaald werk voor ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering in 1995 minder essentieel lijkt te zijn, kan te maken hebben met het feit dat hun eigen kansen op een nieuwe baan in hun ogen zijn afgenomen ten opzichte van 1982. Deze verklaring geldt tevens ten aanzien van het gegeven dat WAO/AAW'ers in 1995 in mindere mate aangeven moeite doen om nieuw werk te vinden. Ten slotte blijkt het ontvangen van een uitkering in 1995 in mindere mate als een vanzelfsprekend recht te worden beschouwd. Zoals eerder vermeld, kan dit een direct gevolg zijn van het overheidsbeleid, dat beperking van het beroep op de sociale zekerheid tot doel heeft.

Als laatste is de vraag gesteld of de uitstroombevorderende maatregelen van de overheid gepaard zijn gegaan met meer zoekgedrag onder uitkeringsontvangers. Voorzover gedragsintenties gelijk kunnen worden gesteld aan feitelijk gedrag, kan deze vraag bevestigend worden beantwoord. Blijkens de gegevens zijn WW'ers, en in mindere mate ook RWW'ers, in 1995 over het algemeen meer bereid tot het accepteren van onaantrekkelijk werk dan in 1982. Tevens stellen zij zich flexibeler op ten aanzien van tijdelijk of deeltijdwerk, werk buiten hun eigenlijke beroep, omscholing en reistijden.

Tot slot geven de analyses aan dat de kansen op een nieuwe baan met name voor ontvangers van een WW-uitkering zijn toegenomen tussen 1982 en 1995. Hoewel het aantal gesprekken met ambtenaren van het gewestelijk arbeidsbureau in die periode licht is afgenomen, is het percentage WW'ers dat vanuit het arbeidsbureau werk aangeboden heeft gekregen, duidelijk gestegen. Of deze laatste ontwikkeling geheel kan worden toegeschreven aan maatregelen van de overheid is echter de vraag. Waarschijnlijk is het grotere aanbod vanuit de arbeidsbureaus voor een belangrijk deel het gevolg van de economische groei, waardoor er meer banen kunnen worden aangeboden.

§ 12.5 Slotbeschouwing Eerder werd opgemerkt dat het Nederlandse sociale-zekerheidsstelsel in de jaren zeventig een mengvorm was van het universalistische Scandinavische systeem en van het continentale stelsel, dat vooral is gericht op de bescherming van de verworven levensstandaard van werknemers. De veranderingen van de laatste 25 jaar overziend, moet worden geconstateerd dat een aantal accenten anders is komen te liggen. Het meest in het oog springt de verscherping van het 'residuele' element, dat typerend is voor de Angelsaksische stelsels van sociale zekerheid. Door de jarenlange niveaubeperkingen en ontkoppelingen, door de regelingen selectiever te maken via middelentoetsen en striktere toegangsvoorwaarden, en door het privatiseren van onderdelen van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen is het Nederlandse systeem meer gaan lijken op dat van de Angelsaksische landen. Het gaat echter te ver om te beweren dat het Nederlandse stelsel door de afnemende sociale bescherming inmiddels tot het Angelsaksische type is gaan behoren. Er is naar gestreefd het minimumloon en het sociaal minimum op een zeker peil te stabiliseren, en het flankerende beleid gericht op activering en armoedebestrijding past zeker niet binnen de Angelsaksische opzet.

Tegelijkertijd is één van de kenmerken die typerend zijn voor landen met een continentaal stelsel - het neocorporatisme in de vorm van een grote greep van het georganiseerd bedrijfsleven op de uitvoering - in de Nederlandse sociale zekerheid afgezwakt. De sociale partners blijven sterk betrokken bij de uitvoering van het stelsel, maar er is geen sprake meer van een ongebreidelde, nauwelijks onder toezicht staande zeggenschap over individuele uitvoeringsbeslissingen. Op die manier is gepoogd één van de disfuncties van het stelsel, de mogelijkheid minder productieve werknemers via collectieve regelingen uit het arbeidsproces te verwijderen, te ondervangen. Dat houdt evenwel niet in dat het Nederlandse stelsel hiermee over de gehele linie minder 'continentaal' geworden is. Een aantal andere wijzigingen paste juist zeer goed binnen de continentale traditie. Zo is het equivalentiebeginsel in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen aangescherpt: de hoogte en duur van de arbeidsmarktgerelateerde uitkeringen zijn, sterker dan voorheen, afhankelijk geworden van het arbeidsverleden.

Het Scandinavische element, ten slotte, lijkt in het Nederlandse stelsel op het eerste gezicht te zijn teruggedrongen; de uitkeringen zijn immers minder ruimhartig geworden en de dekking is minder universeel (getuige bv. de inperking

van de doelgroep in de Nabestaandenwet, de striktere toegangseisen tot de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen en de reductie van de kinderbijslag). Ook dat is echter geen conclusie die onverkort geldt: de pogingen het stelsel activerender te maken, vooral via individuele trajectbegeleiding en Melkert-banen, zijn zeer nadrukkelijk geïnspireerd door de Scandinavische benadering.

De richting waarin het Nederlandse stelsel zich beweegt is, kortom, niet eenduidig. Het lijkt erop alsof men tamelijk intuïtief probeert het beste uit Esping-Andersen's (1990) *Three worlds of welfare capitalism* te combineren: een stelsel dat een hoog niveau van bescherming biedt, maar niet zo aantrekkelijk is dat het uitstoot van arbeid bevordert en reïntegratie belemmert, en ook niet zo weinig ruimhartig is dat uitkeringsgerechtigden tot armoede vervallen, dan wel als *working poor* tot slecht betaalde of risicovolle arbeid gedwongen worden.

Niet alleen het stelsel, maar ook het uitkeringsgerechtigdenbestand is in de achterliggende 25 jaar veranderd. Er zijn meer huishoudens met een uitkeringsgerechtigd hoofd: tussen 1977 en 1985 liep dit op van 32% tot 38%. Daarna is het percentage constant gebleven maar het absolute aantal nog toegenomen, vanwege het groeiende aantal huishoudens. Bovendien is de samenstelling gewijzigd: 25 jaar geleden bestond het uitkeringsgerechtigdenbestand vooral uit gepensioneerden, terwijl in de latere jaren een groei van het aandeel jonge werklozen en bijstandsontvangers, alsmede van 50-64-jarige werklozen, arbeidsongeschikten en VUT-gerechtigden plaatsvond (trends die in de jaren negentig deels een omslag vertonen). Ook is sprake van een lichte feminisering van uitkeringsafhankelijkheid, in die zin dat het aandeel van vrouwelijke gezinshoofden zonder partner tussen 1977 en 1996 oploopt van 32% tot 36%.

De attitudes van werkloze uitkeringsgerechtigden zijn tussen 1982 en 1995 wel veranderd, maar niet in de richting van normvervaging, zoals door sommigen wordt verwacht. De nadelen van niet-werken worden in 1995 sterker ervaren dan in 1982, terwijl de voordelen juist minder groot worden geacht. Men vindt in 1995 een uitkering minder vaak een vanzelfsprekend recht, en werklozen (vooral WW'ers) zijn over het algemeen meer bereid tot het accepteren van onaantrekkelijk werk dan in 1982. Ook stellen zij zich in 1995 flexibeler op ten aanzien van tijdelijk of deeltijdwerk, werk buiten het eigen beroep, omscholing en reistijden.

De armoedeproblematiek lijkt op het eerste gezicht minder groot dan in het midden van de jaren tachtig, toen veel meer huishoudens een inkomen onder bepaalde armoedegrenzen hadden. Toch is er enige grond voor de herontdekking van de armoedeproblematiek in de jaren negentig: er is een grote groep huishoudens met een langdurig laag inkomen, het sociaal minimum is na 1985 relatief verslechterd, en de vaste lasten zijn in de eerste helft van de jaren negentig een groter deel van het inkomen op gaan slokken, vooral door de huurontwikkeling.

Het oordeel dat de bevolking heeft over de toereikendheid van de sociale zekerheid volgt in grote lijnen de ontwikkeling van de sociale bescherming. Als de uitkeringen dalen of de uitkeringsvoorwaarden worden aangescherpt, neemt de ontevredenheid veelal toe. Door de herzieningen van de jaren negentig is het percentage mensen dat de sociale zekerheidsregelingen tekort vindt schieten sterk gestegen. In 1997 meent een meerderheid van de bevolking (59% à 70%) dat de Bijstandswet, AOW, arbeidsongeschiktheidsregelingen en Nabestaandenwet onvoldoende zijn; vier jaar eerder was dit nog een minderheid. Bij de Ziektewet en de WW is de groep kleiner, maar is - vooral bij de eerste regeling - wel sprake van een duidelijk stijgende ontevredenheid.

Dit opgemerkt zijnd, stelt zich vanzelfsprekend de vraag naar de toekomst van de Nederlandse sociale zekerheid, die ook in de vorige edities van het SCR aan de orde kwam. In theorie zou gekozen kunnen worden voor een geheel andere systeemopzet, zoals een ministelsel of een basisinkomen. Eerder werd beargumenteerd dat dit vermoedelijk een te grote breuk met het gegroeide stelsel zou vormen (SCP 1994: 209-237). Uit het historisch overzicht in dit hoofdstuk kwam naar voren dat grote systeemingenrepen moeizaam totstandkomen. Voorzover ingrijpende maatregelen van kracht worden, is dat veelal op basis van incrementele beleidsvorming, waarbij in de loop van het wetgevingstraject - of zelfs daarna - tal van amenderingen plaatsvinden, doorgaans uit het oogpunt van rechtvaardigheid (zie de verzachtende maatregelen bij de arbeidsongeschiktheids- en nabestaandenwetten).

Hoewel het niet waarschijnlijk is dat de toekomstige beleidsvorming anders zal verlopen, moeten op middellange termijn drie strategische keuzen worden gemaakt. Deze betreffen de volgende kwesties:

- de reikwijdte van de collectieve sociale bescherming;
- de uitwerking van het volumebeleid;
- de herziening van de arbeidsmarktgerelateerde uitvoeringsorganisatie.

Ad 1. Hoe ver moet de collectieve sociale bescherming gaan?

Uit het overzicht van de afgelopen 25 jaar dat in dit hoofdstuk is gegeven, komt naar voren dat de bescherming die het sociaal zekerheidsstelsel biedt in de achterliggende decennia is afgenomen. Daar waren redenen voor. Het stelsel was goeddeels opgezet in een periode van hoogconjunctuur en bleek niet bestand tegen de economische recessies die zich in de jaren zeventig en tachtig aandienen. De kosten liepen door het stijgende aantal uitkeringsgerechtigden hoog op en bleken moeilijk beheersbaar. Op sommige onderdelen was het stelsel ook erg ruimhartig geworden, getuige bijvoorbeeld het feit dat twee woningdelers in de bijstand aan het eind van de jaren zeventig gezamenlijk een bovenmodaal inkomen hadden. Ten slotte deelde een groeiend aantal beleidsmakers de visie dat het weinig activerende karakter van de Nederlandse sociale zekerheid rechtstreeks verband hield met de grote mate van bescherming die werd geboden.

De vraag die zich nu aandient is hoe de collectieve sociale bescherming zich in de toekomst zou moeten ontwikkelen. Vanzelfsprekend is dit in laatste instantie een kwestie van politieke voorkeuren en afwegingen; er is geen natuurlijk, naar tijd en plaats onveranderlijk optimaal niveau van collectieve sociale zekerheid. Toch is een aantal overwegingen voor toekomstige keuzen van belang.

Een verdere *beperking* van de sociale bescherming lijkt in de nabije toekomst niet voor de hand te liggen. In de eerste plaats omdat er thans geen zwaarwegende economische redenen zijn om de collectieve sociale bescherming over de gehele linie verder terug te dringen. De WRR merkt in zijn toekomstadvies *Van verdelen naar verdienen* (1997) op dat een verdere versobering van de 'polisvoorwaarden' van de sociale zekerheid in de huidige economische conjunctuur niet noodzakelijk is, en waarschijnlijk ook geen effectief instrument is om de arbeidsdeelname te vergroten. De WRR wijst erop dat de huidige arbeidsreserve voor een groot deel bestaat uit langdurig werklozen en andere kansarme groepen met een geringe verdien capaciteit. Omdat de effectieve vraag naar deze mensen gering is, zal hun arbeidsdeelname vermoedelijk nauwelijks worden bevorderd wanneer uitkeringen en minimumloon over de gehele linie worden verlaagd. Bovendien kunnen (te) lage uitkeringen in de visie

van de raad ook een verstarrend effect hebben op de werking van de arbeidsmarkt. De sociale zekerheid kan in dat geval zijn 'smeeroliefunctie' verliezen: bij te lage uitkeringen durven mensen geen risico meer te nemen, waardoor de mobiliteit per saldo afneemt. De WRR is juist van oordeel dat de sociale zekerheid een goede, dynamische werking van de arbeidsmarkt moet bevorderen: de lange-termijnstrategie zou erop gericht moeten zijn de arbeidsproductiviteit te verhogen, omdat de totale inzetbare arbeidsreserve in de toekomst door demografische ontwikkelingen terug zal lopen. Overigens is het volgens de raad wel wenselijk om op onderdelen gebruik te maken van het 'polisinstrument': de houdbaarheid van het stelsel vereist een versterking van de poortwachtersfunctie en een verstrakking van het sanctiebeleid (WRR 1997: 137-139).

In de tweede plaats lijkt een verdere beperking van de collectieve sociale bescherming niet te kunnen rekenen op veel steun onder de bevolking. Uit dit hoofdstuk kwam immers naar voren dat de herzieningen van de jaren negentig ertoe hebben geleid dat een steeds groter deel van de bevolking de collectieve sociale zekerheidsregelingen onvoldoende is gaan vinden. Dit wijst erop dat verdere majeure ingrepen in de sociale zekerheid vermoedelijk geen groot maatschappelijk draagvlak zullen hebben, zeker niet in de huidige economische omstandigheden.

Een derde overweging is dat een verdere beperking van de sociale zekerheid op gespannen voet staat met de politieke erkenning van armoede en sociale uitsluiting. De effectiviteit van het inmiddels in gang gezette armoedebeleid kan worden doorkruist indien de sociale bescherming op belangrijke onderdelen verder af zou nemen. Ook de legitimiteit van het armoedebeleid kan in dat geval discutabel worden: gemakkelijk kan de indruk ontstaan dat maatregelen ter bestrijding van armoede vooral noodzakelijk zijn om problemen op te lossen die de politiek zelf geschapen heeft.

Een andere vraag is of een *uitbreiding* van de collectieve sociale bescherming in de nabije toekomst aan de orde is. Hoewel ook hier uiteindelijk normatieve afwegingen doorslaggevend zijn, komen uit de analyses die in dit hoofdstuk en in de *Armoedemonitor* zijn verricht wel een paar knelpunten naar voren. De koopkracht van het sociaal minimum is vanaf het midden van de jaren tachtig weliswaar niet verder verslechterd, maar de netto minimumuitkeringshoogte blijft ten opzichte van het modale inkomen van werkenden vanaf 1984 gestaag achter (zie figuur 12.5). Deze groeiende *welvaartskloof* kan een zekere uitbreiding van de sociale bescherming rechtvaardigen.

Verder is gebleken dat de vaste lasten in de jaren negentig een toenemend deel van het beschikbare budget opslokken, waardoor de *vrije bestedingsruimte* van mensen met een laag inkomen is verminderd. Dit is vooral problematisch voor de groep die langdurig op een uitkering is aangewezen, zonder zicht te hebben op inkomensverbetering door het vinden van werk.

Ten slotte lijkt bij de recente herziening van de *kinderbijslag* onvoldoende rekening te zijn gehouden met de lange-termijneffecten op het budget van arme huishoudens. De constatering dat bij huishoudens met een laag inkomen de kinderbijslag voor nieuwe gevallen nog slechts 32% à 36% van de kosten van kinderen dekt, tegenover 42% voorheen, wijst erop dat de financiële problematiek in deze gezinnen in de toekomst verscherpt aan het licht kan treden. Dit is eens te meer een probleem, omdat er aanwijzingen zijn dat het opgroeien in een arm gezin littekens nalaat bij de kinderen. De beschikbare gegevens duiden erop dat zij op onderdelen een lager welzijn (in termen van culturele en recreatieve activiteiten) hebben, slechter presteren op school, en meer probleemgedrag vertonen (Hoff et al. 1997; Dekovic et al. 1997).

De genoemde knelpunten worden deels aangepakt binnen het armoedebeleid, dat tot nu toe een flankerend karakter heeft. De inkomenspositie van sommige groepen wordt verbeterd door maatregelen als de verhoging van de fiscale aftrekmogelijkheden voor ouderen en chronisch zieken en de extra verhoging van de kinderbijslag in 1998. Afgewacht moet worden of dit toereikend is om de welvaartskloof ten opzichte van werkenden acceptabel te doen zijn, huishoudens met een laag inkomen voldoende bestedingsruimte te geven, en de kosten van kinderen op minimumniveau redelijk te dekken. Als dat niet zo is, kunnen verdergaande maatregelen worden overwogen, zoals een gerichte verhoging van het sociaal minimum - eventueel te specificeren op basis van armoededuur en afstand tot de arbeidsmarkt - en een verhoging van de kinderbijslag voor gezinnen met een laag inkomen.

Ad 2. Hoe moet het volumebeleid worden uitgewerkt?

Zo'n verruiming van de sociale bescherming zal echter niet goed mogelijk zijn indien het aantal uitkeringen weer sterk toe gaat nemen. Eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd dat de doelstelling van volumebeperking de laatste jaren in beperkte zin is gerealiseerd: het totale uitkeringsvolume neemt bij uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar niet verder toe, vanwege de maatregelen in Ziektewet en WAO. Tevens werd echter de verwachting uitgesproken dat dit een tijdelijk effect is. Door de vergrijzing en het afronden van de herbeoordelingsoperatie van arbeidsongeschikten, zal het aantal uitkeringen in de nabije toekomst weer verder oplopen, zeker bij een economische neergang (§ 12.3.2). Ook het gegeven dat de reïntegratiekansen voor werklozen, bijstandsontvangers en arbeidsongeschikten tot 1996 niet structureel verbeterd zijn leidt, in combinatie met de tendens tot veroudering, tot een vrij sombere verwachting ten aanzien van de volumeontwikkeling (§ 12.3.4).

Ook de volumeproblematiek spitst zich toe op drie knelpunten. Allereerst is het van belang dat de hardnekkige *langdurige werkloosheid* eindelijk wordt teruggedrongen. In hoofdstuk 11 (Arbeid) van dit rapport werd gewezen op één van de keerzijden van het poldermodel: het succesvolle werkgelegenheidsbeleid heeft het probleem van het grote aantal langdurig werklozen nog niet opgelost. Tussen 1984 en 1996 bleef dit ongeveer gelijk, pas daarna is sprake van een verbetering. De hardnekkigheid van de langdurige werkloosheid is des te zorgwekkender, omdat ze zich concentreert bij zwakke groepen op de arbeidsmarkt: twee op de drie langdurig werklozen is laag opgeleid, allochtoon, of beide. In hoofdstuk 11 werd tevens een aantal oplossingsrichtingen gesuggereerd: laag betaalde banen aantrekkelijker maken voor werklozen, selectiemechanismen van werkgevers veranderen, het aantal vacatures voor deze groep vergroten, en het zelfstandig-ondernemerschap van werklozen bevorderen (§ 11.5.2).

In de tweede plaats werkt vanaf 2010 de vergrijzing door in de *pensioenen*, hetgeen zal leiden tot een beduidende toename van het aantal AOW-gerechtigden. In het vorige SCR is hier uitgebreid op ingegaan (SCP 1996: 160-166). De conclusie luidde dat de demografische druk de AOW niet per se onbetaalbaar hoeft te maken, maar dat het niet eenvoudig zal zijn om zowel de AOW intact te houden, de inkomensongelijkheid niet verder te doen toenemen, als goede aanvullende pensioenen te waarborgen.⁷⁴ Problematisch daarbij is dat een volumebeperking in de ouderdomsregelingen nauwelijks te realiseren is: doordat de AOW een volksverzekering is, heeft in beginsel iedereen recht op deze uitkering en vertaalt de demografische ontwikkeling zich volledig in het

beroep op uitkeringen. De meest voor de hand liggende maatregel in dit verband, een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, is blijkens opinieonderzoek niet populair en ook weinig effectief, zolang de arbeidsdeelname van de 50-64-jarigen zich op het huidige lage peil bevindt. In de praktijk heeft de regering er dan ook voor gekozen het volumeprobleem het hoofd te bieden door maatregelen in de financiële sfeer: de vorming van een 'AOW-spaarfonds' en een verbreding van het financiële draagvlak (zie § 12.2.5).

Het derde en wellicht meest urgente knelpunt betreft de *pre-pensioenproblematiek*. Omdat de naoorlogse geboortegolf vanaf nu tot ca. 2010 in de leeftijdsfase verkeert waarin de kans op uitkeringsafhankelijkheid groot is, bestaat er een gereede kans dat het aantal oudere werklozen, arbeidsongeschikten en vervroegd uitgetreden en het komende decennium sterk toe zal nemen. In het lopend beleid is hier op een aantal manieren ingespeeld. Bij de VUT-regelingen wordt bevorderd dat deze worden omgezet in flexibele pensioenregelingen, waardoor het voor werknemers aantrekkelijker wordt om het moment van uittreding uit te stellen. De regering kan dit echter niet afdwingen, omdat de condities van deze regelingen worden vastgesteld in de onderhandelingen van werkgevers en vakbonden over het arbeidsvoorwaardenpakket.

Bij de regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid is sprake van een tweeledige problematiek. Enerzijds leidt de vergrijzing ertoe dat het gemiddelde instroomrisico toeneemt, doordat oudere werknemers een grotere kans hebben om uitkeringsafhankelijk te worden. Anderzijds dalen de gemiddelde uitstroombmogelijkheden, doordat de groeiende groep oudere werklozen en arbeidsongeschikten een kleinere kans heeft om weer aan de slag te komen dan de jongeren. Bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen komt daar nog een factor bij: de toekomstige arbeidsongeschikten zijn niet alleen gemiddeld ouder, maar in doorsnee ook zieker, doordat een groeiend aandeel van hen zal zijn afgekeurd op basis van het nieuwe, strengere arbeidsongeschiktheids criterium. De - thans reeds lage - gemiddelde kans op werkhervatting zal daardoor bij arbeidsongeschikten vermoedelijk verder verslechteren.

Het volumebeleid kreeg in de jaren negentig gestalte door de polisvoorwaarden aan te scherpen en door het flankerende beleid gericht op activering en reïntegratie (zie § 12.2.5, § 12.3.2 en § 12.3.4). In de toekomst kan een beleidsintensivering noodzakelijk blijken indien de te verwachten trends van een stijgende instroom en een stagnerende uitstroom van 50-64-jarigen zich inderdaad manifesteren. Een selectievere opzet van de regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid voor deze leeftijdsklasse kan enigszins worden gemotiveerd met het argument dat ouderen bij de stelselherzieningen van de jaren negentig is ontzien. Zo is de uitkeringsduur in WAO en WW (sterker) gekoppeld aan de leeftijd, en zijn arbeidsongeschikten van 50 jaar en ouder buiten de herbeoordelingsoperatie gehouden. Echter, een verdere aanscherping van polisvoorwaarden voor deze leeftijdsklasse zal vermoedelijk stuiten op maatschappelijk verzet, en is wellicht ook weinig doeltreffend: zolang 50-64-jarigen op de arbeidsmarkt vrij slechte perspectieven hebben, zal dit vooral leiden tot substituties tussen regelingen, niet tot een daadwerkelijke beperking van het uitkeringsvolume. Vermoedelijk is het vruchtbaarder om te proberen preventie en reïntegratie voor de pre-pensioengroep te intensiveren. Hierbij kan men denken aan:

- het vergroten van de productiviteit van oudere werknemers, en de beeldvorming daaromtrent; de WRR heeft in dit verband gepleit voor 'groot onderhoud van het menselijk kapitaal', waardoor ook de *employability* van ouderen toe kan nemen;

- het verlagen van de arbeidskosten van oudere werknemers - bijvoorbeeld via afdrachtkortingen of een afvlakking van de salarisstijgingen op latere leeftijd - waardoor zij langer voor de arbeidsmarkt behouden kunnen blijven; de WRR stelt terecht dat deze 'prijzverlaging' vooral effectief kan zijn indien zij wordt gecombineerd met een gericht activeringsbeleid;
- het uitbreiden van de beschikbare reïntegratie-instrumenten (individuele trajectbegeleiding, additionele arbeid, scholing, voorzieningen op de werkplek) in een geïntegreerde, niet-vrijblijvende begeleiding van uitkeringsgerechtigden.

Wil een dergelijke beleidsintensivering effect hebben, dan zal er op korte termijn een begin mee moeten worden gemaakt, omdat het volumeprobleem in het pensioentraject het komende decennium bij een tegenvallende economische ontwikkeling snel toe kan nemen.

Ad 3. Welke vorm moet de uitvoering van de arbeidsmarktgerelateerde uitkeringsregelingen aannemen?

Zoals een effectief volumebeleid een noodzakelijke conditie is als men de sociale bescherming op peil wil houden, is een goede uitvoering een belangrijke voorwaarde indien men de groei van het aantal uitkeringen wil beperken. Eerder werd betoogd dat de uitvoering van de sociale zekerheid tot aan het begin van de jaren negentig verbrokkeld was, en door de vele loketten niet-publieksvriendelijk en weinig efficiënt werd geacht. Daarin is inmiddels enige verandering gekomen, met de parlementaire enquête en enkele geruchtmakende studies over de uitvoering van de Bijstandswet als directe aanleiding. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen en de bijstand is in de afgelopen jaren in sterkere mate op regionaal niveau komen te liggen. Bij de WW en de WAO is bovendien de zeggenschap van de sociale partners over de uitvoering teruggedrongen, en is gepoogd de concurrentie tussen uvi's te vergroten. In de uitvoering van de bijstand is daarentegen het monopolie van de gemeenten versterkt (§ 12.3.5).

Thans verkeert de herziening van de uitvoeringsorganisatie in een overgangsfase. De belangrijkste aanbeveling in dit verband is dat voortvarendheid geboden is. Gezien de hardnekkige langdurige werkloosheid en de verscherpte volumeproblematiek die zich in de nabije toekomst bij de 50-64-jarigen aftekent, is het van groot belang dat op korte termijn een meer definitieve oplossing totstandkomt, waardoor de functies van preventie en activering spoedig een effectieve invulling krijgen.

Hierbij zou gekozen kunnen worden voor de volgende uitgangspunten.

- De toekenning van rechten moet vrij zijn van commerciële overwegingen of groepsgebonden belangen. De ervaringen uit het verleden maken duidelijk dat de claimbeoordeling uiteindelijk een publieke verantwoordelijkheid behoort te zijn, die niet ongeclausuleerd kan worden overgelaten aan organisaties met een winstogmerk of aan de sociale partners. Dit impliceert niet noodzakelijk dat deze taak bij een afzonderlijk instituut gelegd moet worden. 'Breuken in de gevalsbehandeling' kunnen reïntegratiebelemmerend werken, zoals in het verleden bijvoorbeeld bleek bij de overdracht van arbeidsongeschikten door bedrijfsvereniging aan Gemeenschappelijke medische dienst in de loop van het Ziektewetjaar. Een vergaande monitoring van individuele uitkeringsbeslissingen, vanuit het gezichtspunt van de publieke verantwoordelijkheid, is wellicht een alternatief.
- Op regionaal niveau moet de uitvoeringsorganisatie worden gestroomlijnd. Er dient één effectief netwerk te zijn, dat primair op preventie en reïntegratie is gericht, en waarin sprake is van een effectieve benutting van de competenties

die thans verdeeld zijn over uvi's, sociale diensten en arbeidsbureaus. Hierbij moet een duidelijke keuze worden gemaakt tussen samenwerking of concurrentie. In het huidige beleid worden beide mogelijkheden opengelaten, maar dit lijkt op termijn niet werkzaam.

Als wordt geopteerd voor het concurrentiemodel, dan moet allereerst de grens van de marktwerking - met name ten aanzien van de claimbeoordeling (zie boven) - worden afgebakend. Wanneer daarover duidelijkheid bestaat, moet de beoogde marktwerking met voortvarendheid worden geëffectueerd. Een eerste voorwaarde daarbij is, dat de 'gedwongen winkelnering' spoedig wordt beëindigd. Verder moet ervoor worden gewaakt dat het schaalvergrotingsproces bij de uvi's niet zover doorzet, dat in de praktijk eerder sprake zal zijn van een oligopolie: het is van groot belang dat er voldoende marktpartijen zijn. Tenslotte moet ook het instrumentarium van arbeidsbureaus en sociale diensten effectief kunnen worden ingezet, hetgeen een meer commerciële opzet van deze instanties kan vergen.

Indien wordt gekozen voor het model van regionale samenwerking, zijn vermoedelijk verdergaande initiatieven gewenst dan de huidige Centra voor Werk en Inkomen, waar de tegenstrijdige belangen van de betrokken instanties de samenwerking al snel onder druk kunnen zetten. Concurrentie om uitvoeringscontracten is vermoedelijk geen begunstigende conditie voor intensieve samenwerking. Bij een keuze voor het samenwerkingsmodel moet dan ook worden bezien of er niet op een andere wijze voor kan worden gezorgd dat alle uitvoeringsinstellingen een aanmerkelijk belang hebben bij een op activering en reïntegratie gericht uitvoeringsproces.

- Uitvoerders die verantwoordelijk zijn voor preventie en reïntegratie moeten voldoende armslag hebben. De WRR maakt in dit verband een vergelijking met de beroepsopstelling van artsen en leraren: binnen een gegeven budget aan tijd en middelen en uitgaand van geobjectiveerde criteria, moet de uitvoerder maatwerk kunnen leveren, waardoor hij de reïntegratie van de hem toevertrouwde cliënten naar eigen inzicht maximaal kan bevorderen. De wederzijdse inspanningsverplichtingen van uitvoerder en cliënt moeten een dwingend karakter hebben en dienen in individuele trajectplannen te worden vastgelegd (WRR 1997: 141-142).
- Onafhankelijk toezicht is gewenst. Gezien de collectieve belangen die met de uitvoering van deze regelingen zijn gemoeid, zou hier eerder het model van de Rekenkamer dan dat van de Verzekeringskamer (toezicht in eigen kring) aan ten grondslag moeten liggen.

Noten

¹ Voor het historisch overzicht is gebruik gemaakt van Veldkamp (1978), Mannoury en Asscher-Vonk (1987), Toirkens (1988), Rigter et al. (1995), Vrooman (1995), Vlek (1997), Teulings et al. (1997), LISV (1997) en de eerdere edities van het *Sociaal en Cultureel Rapport*. Ook zijn diverse jaargangen van de Miljoenennota, de begroting van het Ministerie van SZ(W) en de (Financiële) Nota Sociale Zekerheid, respectievelijk Sociale Nota, geraadpleegd, en verschaft de elektronische versie van Keesings Historisch Archief (KHA 1997) aanvullende informatie.

² Onder meer geneeskundige hulp door huisartsen en specialisten, tandheelkundige hulp, verloskundige hulp, farmaceutische hulp, en verpleging en behandeling in ziekenhuizen en sanatoria.

³ Hierbij werd uiteindelijk een compromis bereikt: de werknemersverzekeringen (WW, WAO, ZW) kwamen onder het bestuur van het georganiseerde bedrijfsleven met een tripartiete toezichthouder, waarin ook de overheid vertegenwoordigd was. De volksverzekeringen (AOW, AKW, AWW) werden door overheid en sociale partners gezamenlijk bestuurd, en de sociale voorzieningen (ABW en rijksgroepsregelingen) waren een volledige overheidsverantwoordelijkheid.

- 4 Binnen de SER werd de discussie over de uitvoeringsorganisatie op de lange baan geschoven door een aantal organisatieadviesbureaus een blauwdruk te laten ontwerpen, maar op grond van dit Alternatievenrapport kon de raad niet tot een eensluidend advies komen. Pas in 1984 bracht de SER een advies uit, dat echter uitsluitend over de 'top' van de uitvoeringsorganisatie handelde; de raad achtte de adviesaanvraag van zeventien jaar eerder daarmee afgehandeld. De Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie publiceerde in 1982 een gedeeltelijk eindrapport, dat in 1990 in iets uitgebreidere vorm definitief werd.
- 5 De gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid krachtens de derde EG-richtlijn had betrekking op de toelating tot de regeling, de premiebetaling en premieberekening, de uitkeringshoogte, de duur en het behoud van de uitkering, en het eventueel meeverzekeren van personen.
- 6 Voor het onderscheid tussen 'harde' en 'zachte' ombuigingen, zie verder Toirkens (1988: 273-294). Het is lastig om in figuur 12.1 voor de inflatie te corrigeren, omdat de periode waarin de structurele ombuigingen worden gerealiseerd sterk uiteenloopt. Zo is de tijdsspanne bij een bevrozing van de uitkeringshoogte doorgaans minder dan één jaar, maar is deze veel groter bij maatregelen die cohortsgewijs worden ingevoerd.
- 7 De tegenstelling tussen Keynesiaans beleid en neoklassiek aanbodeconomisch beleid lag ten grondslag aan de ministeriële controverses tussen Den Uyl (AZ) + Boersma (SZ) en Duisenberg (Fin) + Lubbers (EZ) in het kabinet-Den Uyl, tussen Albeda (SZ) en Andriessen (Fin) in het kabinet-Van Agt-I, uitmondend in het vertrek van de laatste, en tussen Den Uyl (SZW) en Van der Stee (Fin) in het kabinet-Van Agt-II.
- 8 In de oorspronkelijke Ziektewetplannen werd een bezuiniging op de collectieve uitgaven onder meer gerealiseerd door in te breken in de lopende CAO's en de afspraak tussen werkgevers en werknemers van aanvulling van de Ziektewetuitkeringen tot 100% nietig te verklaren. Hiertegen ontstond veel maatschappelijk verzet (o.m. stakingsacties), en toen ook de SER in meerderheid (werknemersvertegenwoordigers en kroonleden) negatief adviseerde, besloot Den Uyl dit onderdeel te laten vervallen. De resterende bezuiniging in het conceptwetsvoorstel berustte onder meer op een voorstel de premies over ziektegeld en loonbetaling tijdens ziekteperioden volledig ten laste van de werknemer te doen komen, waardoor de uitkering netto circa 90% zou bedragen. Dit onderdeel werd ondergraven, doordat de vakbonden in de nieuwe CAO's met de werkgevers afspraken dat deze het loon tot het volle bedrag zou blijven aanvullen. Omdat de hieruit voortkomende lastenverzwaring in strijd was met de kabinetsdoelstelling, werd het wetsvoorstel ingetrokken.
- 9 De belastingmaatregelen betreffen de verlaging (1981) en afschaffing (1982) van de aparte aftrekregeling voor bejaarden en arbeidsongeschikten. In totaal leverden deze 240 miljoen gulden op.
- 10 Een premieverhoging heeft vanaf 1980 invloed op de netto-uitkeringshoogte van de werknemersverzekeringen. Toen werd bij de invoering van de Wet aanpassingsmechanismen (WAM) bepaald dat uitkeringsontvangers niet langer zijn vrijgesteld van betaling van premies voor risico's die zij niet (meer) lopen. Voorheen behoefden bijvoorbeeld WAO'ers geen premie voor WAO en ZW te betalen, omdat het verzekerde risico bij hen reeds was ingetreden. Tussen 1980 en 1987 werden vereveningsbijdragen opgelegd aan de bruto-uitkeringen krachtens de werknemersverzekeringen, gelijk aan de premies waarvoor men was vrijgesteld; deze waren erop gericht de netto-uitkeringsontwikkeling gelijk te trekken met die van het nettoloon. Op grond van hetzelfde argument ('koopkrachtparalleliteit') werd voor ambtenaren in 1981 de inhoudingsregeling overheidspersoneel ingevoerd. Hierdoor leidde een premieverhoging ertoe dat de sociale fondsen netto minder behoefden uit te keren aan ontvangers van een ZW-, WW- of WAO-uitkering, en de overheid lagere nettosalarissen uitbetaalde aan ambtenaren. Vanaf 1987 betalen uitkeringsontvangers direct premies voor de werknemersverzekeringen, hoewel dit ingaat tegen het verzekeringsbeginsel. De Kam et al. (1989: 99) wijzen erop dat de verhoging van de werknemerspremies, onder gelijktijdige verlaging van de werkgeverspremies, de overheid via de vereveningsbijdragen en de inhoudingsregeling in de jaren tachtig veel geld opleverde.
- 11 De inkomenseis bepaalde dat men in het jaar voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid minstens 3.700 gulden aan arbeidsinkomsten moest hebben gehad.

- ¹² Vanaf 1980 werden uitzonderlijk hoge verdiensten, bijvoorbeeld in verband met overwerk, uit de dagloonberekening gelaten; vanaf 1981 telden reiskosten niet meer mee.
- ¹³ De maatregelen die in deze sfeer werden voorgesteld zijn, onder meer een snellere herinschakeling van werklozen en arbeidsongeschikten door scholing, loonsuppleties en loonkostensubsidies, een snellere inschakeling van de Gemeenschappelijke medische dienst bij de reïntegratie van arbeidsongeschikten, en een verbetering van de samenwerking tussen instellingen. Zie ook SCP (1980: 67-68).
- ¹⁴ Het tweetrajectenstelsel was eerder geopperd in een adviesaanvraag aan de SER (28 augustus 1980) over de integratie van werkloosheidsregelingen.
- ¹⁵ In de nota werden verder enkele mogelijkheden om te bezuinigen op het stelsel geïnventariseerd. De belangrijkste besparing werd in de Ziektewet gesignaleerd: een bedrag van 2 à 3 miljard gulden kon worden bezuinigd onder meer door het uitbreiden van wachtdagen voor de werkgever, invoering van één à twee wachtdagen voor rekening van de werknemer, de afschaffing van bovenwettelijke uitkeringen, de invoering van een vereveningsbijdrage waardoor het netto-uitkeringsniveau werd gelijkgetrokken met dat van andere uitkeringen, en premieheffing voor het Ziekenfonds (TK 1980/1981: 14-19). Ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidswetten werd aanbevolen de uitkeringsvoorwaarden zo veel mogelijk op die van de werkloosheidsregeling af te stemmen (onder meer door duurbepkeringen), waardoor de aanzuigende werking zou worden verminderd. Mocht dat onvoldoende zijn, dan zou overwogen kunnen worden de indeling in arbeidsongeschiktheidsklassen minder fijnmazig te maken, en te bezien of de bepalingen ten aanzien van verdiscontering van werkloosheid gehandhaafd moesten blijven (TK 1980/1981: 22-26). Verder bevatte de heroverwegingsnota een aantal concrete voorstellen die betrekking hadden op de Bijstandswet, AWW, AKW, WSW en de voorzieningen.
- ¹⁶ Dit werd verwezenlijkt door het uitkeringspercentage van de bovenminimale uitkering (bv. 50%) onder het vervangingspercentage op minimumniveau (bv. 70%) te stellen.
- ¹⁷ Rigter et al. (1995: 343) stellen dat de zakelijke aanpak van de eerste twee kabinetten-Lubbers ertoe leidde dat "de interne strijd tussen Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (...) als een nachtkaars [uitgng]". Dat lijkt wat te sterk uitgedrukt. Toirkens (1988: 193) wijst erop dat de minister van SZW naar buiten toe de indruk wekte zich te conformeren aan de visie van Financiën, maar in de praktijk een matigende invloed uitoefende bij extrabezuinigingsronden. De ingangsdatum van de stelselherziening, de omvang van de terugtrekking van rijksbijdragen, en de inkomensverhoudingen waren tijdens het kabinet-Lubbers-I belangrijke bronnen van conflict tussen de bewindslieden.
- ¹⁸ Het brutominimumloon volgt in deze systematiek de ontwikkeling van het gemiddelde CAO-loon, en de minimumuitkeringen zijn gekoppeld aan de ontwikkeling van het nettominimumloon.
- ¹⁹ Het 'echte-minimabeleid' begon echter eerder, vanaf 1981. Het was een gevolg van een motie van het kamerlid De Korte van 11 november 1980, waarin de regering werd gevraagd voor de 'echte minima' een technisch uitvoerbare uitkeringsmethodiek te ontwerpen, waardoor deze groepen gevrijwaard zouden kunnen worden van de gevolgen van lage of geen economische groei. Over de gehele periode waarin het echte-minimabeleid van kracht was (1981-1989), waren de kosten 1,6 miljard gulden (TK 1990/1991: 157). Op het hoogtepunt, in 1984, ontvingen 660.000 huishoudens de eenmalige uitkering; daarna is de regeling geleidelijk leeggelopen, omdat uitsluitend lopende gevallen recht konden doen gelden (SCP 1988: 105-109). De afbouw van de regeling was mogelijk doordat de basis aan de eenmalige uitkeringen ontviel: de koopkracht van de minimumuitkeringen kon vanaf het midden van de jaren tachtig op peil worden gehouden.
- ²⁰ Op 1 januari 1984 werden de brutodaglonen voor WW, WWV en WAO met 3% gekort, op 1 juli van dat jaar volgde nogmaals een korting van 3% voor WW en WAO. De feitelijke uitkeringspercentages bedroegen vanaf dat moment 75,2 voor WW en WAO (voorheen 80), en 72,75 voor de WWV (voorheen 75).
- ²¹ Het restant van de ombuigingen op de uitkeringshoogte werd in deze periode bereikt door de afschaffing van de verwerking van toeslagen op het loon bij de berekening van de aanpassingsindex in de WAM (1983; 230 miljoen gulden), en het aanbrengen van een differentiatie naar gezinstype in de minimumdaglonen, waardoor het behoeftebeginsel van de Bijstandswet ook in de werknemersverzekeringen gestalte kreeg (1983; 175 miljoen gulden).

- ²² In 1983 werd de AOW-premie op 1 januari verhoogd (780 miljoen gulden). Op 1 juli werden de rijksbijdragen uit de fondsen voor kinderbijslag, nabestaanden en WAO teruggetrokken (560 miljoen gulden). Ter compensatie werd toen de WAO-premie verhoogd, hetgeen via de vereveningsbijdragen en inhouding tot een bezuiniging op de uitkeringen en ambtenarensalarissen leidde (230 miljoen gulden). Ten slotte werd in dat jaar de bejaarden- en arbeidsongeschiktenaftrek in de inkomstenbelasting volledig afgeschaft (125 miljoen gulden).
- ²³ In 1983 werd 60 miljoen gulden bezuinigd door een correctie op de samenloop van WSW- en WAO-uitkeringen, en 40 miljoen gulden door een reductie op de vervoersvoorzieningen bij arbeidsongeschiktheid. Voorts werd een ombuiging verwezenlijkt door de AOW-uitkering van gehuwden bij het overlijden van één van de partners niet langer vijf, doch twee maanden te laten doorlopen (50 miljoen gulden), en werden enkele maatregelen in de kinderbijslag doorgevoerd (o.m. afschaffing van de kinderbijslag voor huishoudkinderen en aanscherping van de voorwaarden voor invalide, buitenshuis wonende kinderen; 70 miljoen gulden).
- In 1984 werd de inkomenstoets in de AAW ook van toepassing verklaard op gerechtigden die vóór 1 januari 1979 reeds arbeidsongeschikt waren (175 miljoen gulden), en werden de nettoziektewetuitkeringen gemaximeerd op 100% van het netto verdiende loon (110 miljoen gulden).
- In 1985 werd de woningdelersnorm in de bijstand ingevoerd (100 miljoen gulden). Samenwonende alleenstaanden hadden in het vervolg slechts recht op een uitkering ter hoogte van 60% van het bedrag van een paar, tegenover 70% voorheen. Ook werd in dat jaar een vaste drempel voor de bijzondere bijstand ingevoerd (10 miljoen gulden), en werd bezuinigd op de voorzieningen krachtens de AAW (o.m. afschaffen telefoonkostenvergoeding, invoering van een eigen bijdrage en maximering van de vergoeding van tandartskosten; 10 miljoen gulden). Ten slotte zijn bij de Miljoenennota's van 1984 en 1985 nog posten van (naar schatting) 175 miljoen gulden en 100 miljoen gulden opgevoerd in verband met het verplicht stellen van het verhaal van bijstand (zie TK 1986/1987: 92-93). Omdat het desbetreffende wetsvoorstel op 20 mei 1986 door de Eerste Kamer werd afgewezen, zijn deze bezuinigingen hier buiten beschouwing gelaten. De ombuiging krachtens de regeling die in 1992 tot stand kwam is wel meegenomen.
- ²⁴ De gespreksnotitie werd ingediend door minister De Graaf, maar was voorbereid door staatssecretaris Dales tijdens het kabinet-Van Agt-II.
- ²⁵ In de adviesaanvraag was sprake van een glijdende schaal, waarbij de WW- en WAO-uitkeringen geleidelijk terugliepen van 70% naar ongeveer 60% van het laatstverdiende loon. Daarnaast zouden de WW-uitkeringen in halfjaarlijkse stappen moeten worden afgebouwd tot 70% van het minimumloon (bij de WAO-uitkeringen werd dit vooralsnog ongewenst geacht). Omdat een aanzienlijk deel van de uitkeringsgerechtigden, ook wanneer zij vele jaren hadden gewerkt, hierdoor snel beneden het sociaal minimum zouden belanden, zou de loondervingsfunctie in de praktijk slechts een beperkte waarde krijgen. De weerstand bij de sociale partners leidde ertoe dat zowel de glijdende schaal (na advisering door de SER) als de halfjaarlijkse afbouw (na het advies van de Sociale Verzekeringsraad) uit de voorstellen verdween. Verder werd het recht op een verlengde WW-uitkering ten opzichte van de adviesaanvraag nadrukkelijker verbonden aan het arbeidsverleden (introductie van de 3-uit-5-eis). Vergelijk: SCP 1986: 93-100; SER 1984; SER 1985; SVr 1985.
- ²⁶ Bij de stelselherziening van 1987 werden hiernaast tal van kleinere wijzigingen in de sociale zekerheid doorgevoerd. Het Bijstandsbesluit zelfstandigen verving de rijksgroepsregeling voor deze groep. Verder werd de AAW geïndividualiseerd en werden de berekeningsgrondslagen van deze regeling aangepast. In de AOW werd ook een eenoudernorm ingevoerd. Voorts werd de Beeldende-Kunstenaarsregeling (BKR) afgeschaft. Ook werd de WAO-premie volledig ten laste van werknemers gebracht, de werkgeversbijdrage verviel. En ten slotte verving de Wet premieheffing over uitkeringen de Vereveningsbijdrage 1980.
- ²⁷ De WW van 1987 kende ook, anders dan de eerdere wetgeving, een expliciete definitie van werkloosheid, waarbij werd aangesloten bij de bestaande jurisprudentie. Van werkloosheid is sprake indien een werknemer ten minste vijf, of ten minste de helft van zijn arbeidsuren per week heeft verloren, en beschikbaar is om arbeid te aanvaarden. Verder werd aangegeven dat de werkloze op straffe van het verlies van de uitkering passende arbeid moest aanvaarden, waarbij dit laatste werd omschreven als "alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden gevergd". Een te laag loon, de noodzaak te verhuizen of een discrepantie met de eerdere opleiding of werkervaring zijn in de WW geen valide redenen om werk niet te aanvaarden.

- ²⁸ Het totale arbeidsverleden werd berekend als de som van het aantal feitelijk gewerkte jaren in de laatste vijf jaar en het fictieve arbeidsverleden in de jaren daarvoor, berekend op basis van de leeftijd.
- ²⁹ Naast het laten vervallen van de verdisconteringsmogelijkheid werden bij de stelselherziening nog twee wijzigingen in de keuringsprocedure van kracht. De verdien capaciteit van een werknemer moest niet langer worden vastgesteld op basis van de regio waar hij had gewerkt, maar worden gebaseerd op de landelijke arbeidsmarktsituatie. Bovendien moest in het vervolg bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid buiten beschouwing worden gelaten of de betrokkene feitelijk passende arbeid kon verkrijgen.
- ³⁰ De Toeslagenwet verving de minimumdagloonbepalingen, die dezelfde functie vervulden.
- ³¹ De regeling voor zelfstandigen kent een gedeeltelijke vrijstelling van de vermogenstoets, in verband met de aanwezigheid van vermogen uit de eerdere bedrijfsvoering.
- ³² Bij jongeren werd ook vóór de stelselherziening verdiscontering van werkloosheid terughoudend toegepast. Ook bij mensen met een psychische aandoening vond verdiscontering vóór 1987 minder plaats, omdat bij psychische ziekten het resterende arbeidsvermogen veel lastiger is vast te stellen; dit is vaak een 'alles of niets'-kwestie. De daling van het percentage volledig arbeidsongeschikten was na 1987 het sterkst bij (oudere) arbeidsongeschikten met een hart- of vaatziekte (-23 procentpunten) of een ziekte aan het bewegingsapparaat (-17 procentpunten).
- ³³ De rechten van vrouwen op de verlengde uitkering zijn zelfs iets frequenter, omdat het zogenoemde verzorgingsforfait bepaalt dat jaren waarin men jonge kinderen verzorgt meetellen bij de toets aan de arbeidsverledeneis.
- ³⁴ Ten opzichte van de voorloper van de WKA, de WAM, is bovendien het loonbegrip gewijzigd. In plaats van de regelingsloonindex van het CBS wordt de door het CPB geraamde contractloonontwikkeling als uitgangspunt genomen. Hierin zijn ook niet-verplichte toeslagen op het loon verwerkt. Ook telt de salarisontwikkeling van ambtenaren en trendvolgers weer mee, die in respectievelijk 1970 en 1982 uit de berekening verwijderd waren.
- ³⁵ De WAM kende uitsluitend de mogelijkheid van bijzondere verhogingen van minimumloon en uitkeringen in verband met de algemene welvaartsontwikkeling, niet van verlagingen.
- ³⁶ De instroomkans, gedefinieerd als het aantal nieuwe arbeidsongeschikten ten opzichte van de omvang van de beroepsbevolking in het voorafgaande jaar (een vertraging in verband met het Ziektewetjaar), schommelde tussen 1982 en 1992 tussen de 1,4% en 1,7%, met een lichte piek in de periode 1989-1991 (1,8% à 2,0%); vergelijk Lisv (1997: 110).
- ³⁷ De uitspraak "Nederland is ziek" deed Lubbers op 3 september 1990 tijdens een rede aan de Universiteit van Nijmegen. Het voornemen op te stappen indien het aantal arbeidsongeschikten het miljoen zou overschrijden, werd op 11 oktober in de Tweede Kamer geuit. Overigens zou volgens de toenmalige ramingen van het kabinet dit aantal pas in 1994, na de zittingsperiode, worden bereikt.
- ³⁸ Uiteindelijk werd in 1991 besloten de arbeidsongeschiktheidsregelingen niet alleen te herzien, maar ook voor 1992 gedeeltelijk te ontkoppelen. De discussie over de combinatie van deze maatregelen leidde in augustus 1991 bijna tot een kabinetscrisis.
- ³⁹ De TAV omvatte de invoering van een bonus/malusregeling, een loonkostensubsidieregeling, een verruiming van de scholingsmogelijkheden en een regeling die werkaanvaarding moest stimuleren. Vooral de bonus/malusregeling had niet het beoogde effect. In de praktijk werden betrekkelijk weinig bonussen uitgekeerd en veelal kwamen arbeidsongeschikten niet aan het werk *dankzij* de bonus, maar *met* de bonus. De werkgevers hebben zich van meet af aan tegen de malusopleggingen verzet, vooral omdat zij het onrechtvaardig vonden te worden beboet voor gevallen waarbij de oorzaak van arbeidsongeschiktheid buiten het werk gelegen was (chronische ziekten, sportongevallen, zwangerschaps- en bevallingscomplicaties). Nadat de Centrale raad van beroep enkele malusopleggingen niet voldoende gemotiveerd achtte, werd de bonus/malusregeling met ingang van 1 juli 1995 afgeschaft en vervangen door een aantal reïntegratiebevorderende maatregelen krachtens de Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie (Amber; zie SCP 1996: 171 en 217).

- ⁴⁰ Door tegenvallende ramingen werd deze taakstelling later verruimd tot een reductie met 125.000 uitkeringsjaren.
- ⁴¹ De vier maatregelen omvatten het volgende.
- Het arbeidsongeschiktheidsbegrip is in medische zin aangescherpt. In de oude situatie moest er sprake zijn van een verlies aan verdiencapaciteit als gevolg van ziekte of gebreken. De TBA bepaalt dat dit verband 'rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen' moet zijn, waarbij de uitvoeringsinstanties moeten bepalen hoe dit in de praktijk moet worden ingevuld.
 - Het begrip 'passende arbeid', dat wordt gebruikt om het inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid te bepalen, is verruimd. In het verleden betrof dit arbeid die iemand, gezien zijn opleiding en werkervaring, in billijkheid zou kunnen vervullen. Het nieuwe criterium, uitgewerkt in het Schattingsbesluit, laat de billijkheidseis vallen: als uitgangspunt voor de bepaling van de resterende verdiencapaciteit geldt de 'algemeen geaccepteerde arbeid waarmee de betrokkene het meest kan verdienen'. Dit betreft een theoretische schatting; de functieduiding heeft geen betrekking op werkelijke vacatures die de arbeidsongeschikte kan aanvaarden. Het verlies aan verdiencapaciteit dat zo wordt vastgesteld wordt door deze aanscherping lager, en de mate van arbeidsgeschiktheid hoger. Op basis daarvan kan men verwachten dat het uitkeringsvolume sterker daalt dan oorspronkelijk werd verwacht (zie verder SCP 1996: 217).
 - De duur en hoogte van de uitkeringen zijn beperkt en afhankelijk gesteld van de leeftijd. De initiële WAO-uitkering geeft bij volledige arbeidsongeschiktheid recht op een uitkering van 70% van het laatstverdiende loon; de duur ervan hangt af van de leeftijd (een half jaar voor 33-37-jarigen, oplopend tot maximaal zes jaar voor personen van 58 jaar of ouder). Na deze periode heeft de volledig arbeidsongeschikte recht op een basisbedrag, waarvan de hoogte varieert met de leeftijd (volgens de opbouwformule: minimumloon + ((aantal jaren ouder dan 15 x 2%) x (laatstverdiende loon - minimumloon)). Het WAO-gat bij de vervolguitkering - het verschil tussen het oude niveau van 70% en de nieuwe leeftijdsafhankelijke uitkering - is voor de meeste werknemers collectief herverzekerd.
 - Periodieke en eenmalige herbeoordeling. Onder het nieuwe systeem wordt de uitkering in beginsel voor een periode van vijf jaar toegekend (op termijn te bekorten tot drie jaar); verlenging is daarna afhankelijk van een herkeuring. Daarnaast vond een eenmalige herbeoordelingsoperatie plaats: de gerechtigden die op 1 augustus 1993 jonger dan 45 jaar waren, zijn tussen 1994 en 1997 volgens de nieuwe systematiek herkeurd. Degenen die tussen de 45 en 50 jaar oud waren, worden tussen 1997 en 2002 cohortsgewijs herbeoordeeld volgens de oude keuringsregels.
- ⁴² Dit betreft enkele aanpassingen in het Schattingsbesluit en het Functie-informatiesysteem, alsmede in de Wet beperking inkomensgevolgen nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium (BINA), waardoor sommige van de bestaande gevallen een aparte uitkering krijgen wanneer zij geen recht meer hebben op een WAO- of WW-uitkering. Zij blijven hierdoor gevrijwaard van de middelentoetsen van de bijstand, de WAO of de WW. Zie verder SCP (1996: 174, 218-219).
- ⁴³ Kleine werkgevers zijn hierbij gedefinieerd als bedrijven met een loonsom tot 675.000 gulden. Ondanks de minimum- en maximumpremiegrenzen kunnen de gevolgen van enkele arbeidsongeschiktheidsgevallen bij kleine bedrijven leiden tot een aanzienlijke premieverhoging. Zij kunnen er daarom ook voor kiezen de premie geleidelijk te laten stijgen, met 1 procentpunt per jaar. Dat impliceert wel dat een toekomstige premiedaling ook volgens deze weg der geleidelijkheid wordt doorberekend.
- ⁴⁴ Dit is het geval wanneer het totaal van de lonen en uitkeringen van gedeeltelijk arbeidsongeschikten meer dan 3% van de totale loonsom bedraagt.
- ⁴⁵ De gekozen vorm van premiedifferentiatie hield in dat een werkgever met een hoger verzuim dan het gemiddelde in de bedrijfstak een hogere premie moest betalen, terwijl bij een relatief laag ziekteverzuim een lagere premie werd opgelegd.
- ⁴⁶ Het gebrek aan succes van de premiedifferentiatie kan worden toegeschreven aan een relatief geringe prikkel (een gemaximeerde afwijking van de gemiddelde premie), waarvan het vooraf niet duidelijk was hoe groot die is (omdat de exacte klassegrenzen achteraf worden vastgesteld) en die met terugwerkende kracht werd toegediend (het verzuim werkt pas twee jaar nadat het zich voordeed door in de premie). Ook de grove wijze van differentiatie - drie tot vijf premieklassen - maakt dat het effect van deze maatregel marginaal is geweest (vgl. SCP 1996: 168; Meurs et al. 1995).

- ⁴⁷ Dit bedrag is inclusief een aantal kleinere maatregelen:
- het niet doorgaan van een voorgenomen intensivering van de AKW in 1994;
 - het afschaffen van kinderbijslag voor studerende 18-plussers;
 - het wegstrepen van de zogenoemde Dekkerkopjes - een opslag op de kinderbijslag - tegenover de nominale kinderpremies in de Algemene wet bijzondere ziektekosten;
 - de invoering van forfaitaire bedragen bij het vaststellen van onderhoudskosten voor kinderen van 16 jaar en ouder.
- ⁴⁸ De maatregelen behelzen onder meer:
- de invoering van een 'bodempensioen' ter hoogte van 30% van het brutominimumloon voor voormalig AWW'ers, die door de middelentoets geen recht meer zouden hebben;
 - een verhoging van de vrijlatingsregeling voor voormalig AWW'ers van 50% tot 70% van het brutominimumloon;
 - een overgangsregeling voor personen geboren tussen 1950 en 1 juli 1956 met een zieke partner, die het te verwachten overlijdensrisico niet particulier kunnen verzekeren.
- ⁴⁹ Het draagvlak wordt door deze gedeeltelijke fiscalisering vergroot, doordat over het gedeelte dat uit de algemene middelen wordt betaald, alle inkomensstrekkers over al hun inkomensbestanddelen bijdragen aan de financiering van de AOW. De AOW-premie maakt daarentegen onderdeel uit van de eerste belastingschijf. Doordat die belastingschijf wordt geïndexeerd met de prijsontwikkeling, valt, indien de loonmutaties de inflatie overstijgen, een steeds groter deel van de loonstijging buiten de heffingsgrondslag van de AOW-uitkeringen (die zelf, via de koppeling, wel aan de loonontwikkeling gerelateerd zijn). De AOW-premies zouden daardoor sterker moeten stijgen dan de AOW-uitgaven, en het tarief van de eerste schijf zou moeten worden verhoogd, hetgeen negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor (laag betaalde) banen.
- ⁵⁰ De aanscherping van het partnerbegrip verkleint de groep die aanspraak kan maken op een alleenstaandentoeslag. Allereerst is het duurzaamheids criterium geschrapt: voorheen moest sprake zijn van een zekere duurzame relatie voordat twee mensen als partners werden aangemerkt, thans is de actuele situatie het uitgangspunt. Verder is de bepaling dat partners gezamenlijk in de huisvesting moeten voorzien, vervallen. In de oude situatie kon men vermijden te worden aangemerkt als partners door formeel een woning of kamer elders aan te houden; thans gaat het om de woning waar beide personen hun hoofdverblijf hebben. Ten slotte kunnen in de nABW ook bloedverwanten in de tweede graad als partners worden aangemerkt. De verruiming van het begrip 'passende arbeid' houdt bijvoorbeeld in dat voor universitair geschoolden werk op hbo-niveau passend wordt geacht, en voor schoolverlaters alle werk. In het trajectplan kunnen afspraken worden gemaakt over het volgen van een opleiding, het opdoen van werkervaring of het verrichten van onbetaald vrijwilligerswerk.
- ⁵¹ Verdere maatregelen betreffen een koopkrachttoeslag voor niet-gepensioneerden met een laag inkomen via de individuele huursubsidie; een verhoging van het inkoopbudget van bepaalde gemeenten voor arbeidsbemiddeling, een fiscale tegemoetkoming aan chronisch zieken met hoge medische uitgaven, de invoering van een nieuwe wet op de schuldsanering waardoor mensen eerder van hun schuldenlast bevrijd kunnen worden, stimuleringsprojecten voor allochtone jongeren, extra capaciteit voor de opvang van dak- en thuislozen, en de invoering van een aparte ABW-norm voor AOW'ers met onvolledige rechten, waardoor hun uitkering gelijk wordt aan de reguliere AOW-uitkering. Zie verder TK (1997/1998: 93-98).
- ⁵² In een ruimere definitie betreft de beschermingsfunctie van de sociale zekerheid niet alleen inkomenszekerheid, maar het tegengaan van alle menselijke schade (verlies aan inkomen, arbeid, gezondheid en welzijn): gaat het niet uitsluitend om de wettelijk geregelde sociale verzekeringen en voorzieningen, maar ook om fiscale, beroepsgebonden, private en vrijwillige voorzieningen: krijgt preventie een centrale plaats: en beperkt het aantal gedekte risico's zich niet tot de gangbare, zoals die in de ILO-conventie nr. 102 (1952) zijn vastgelegd.

- ⁵³ Vlek (1997: 244-245) noemt verder nog een aantal kleinere systeemuitbreidingen, zoals de toegang van gescheiden vrouwen tot de ABW door het nihilbeding (1973), recht op RWW vanaf 16 jaar (1975), een partneronafhankelijk recht op WVV voor vrouwelijke werklozen (1985), ouderonafhankelijke studiefinanciering via de WSF (1986), de openstelling van het recht op bijstand voor legaal verblijvende vreemdelingen (1987), gelijke rechten van vrouwelijke werknemers ten aanzien van de opbouw van aanvullend pensioen (1992), recht van gescheiden vrouwen met een langdurig huwelijksverleden op een deel van het aanvullend pensioen van hun man (1995), en toegang van bejaarden tot de Wet voorzieningen gehandicapten (1994).
- ⁵⁴ Het 'WAO-gat' heeft betrekking op de WAO-vervolguitkering; het is het verschil tussen het oude niveau van 70% van het laatstverdiende loon, en de nieuwe leeftijdsafhankelijke uitkering. Het 'AOW-gat' kent een aantal varianten:
- cohorten vanaf 1950, naar verwachting geen kinderen jonger dan 18 na het overlijden van de partner: de wegvallende AWW-uitkering voor een alleenstaande. Dit gat doet zich ook voor bij huishoudens waarvan het jongste kind 18 jaar wordt voordat de overlevende partner AOW-gerechtigd is;
 - cohorten vanaf 1950, naar verwachting wel kinderen jonger dan 18 jaar na het overlijden van de partner: het verschil tussen 100%-AWW-uitkering en de 90%-ANW-uitkering;
 - cohorten vanaf 1950, minder dan 45% arbeidsongeschikt: de wegvallende AWW-uitkering voor een alleenstaande;
 - mensen met een zelfstandig inkomen: een aanvullende uitkering om de weggetoetste AWW-uitkering aan te vullen.
- ⁵⁵ Nettomodaal is hier gedefinieerd conform Krapels en Van Ravenstijn (1987). Dit komt overeen met een brutoloon van 39.000 gulden in 1983; dit bedrag is voor andere jaren aangepast op basis van de bruto CAO-regelingslooonindex. De nettolonen zijn hiervan afgeleid, uitgaand van een gehuwd paar zonder kinderen.
- ⁵⁶ Het op die manier vrijgekomen geld werd benut voor een verplichte aanvullende pensioenverzekering voor werknemers, via het Fonds voorheffing pensioenverzekering. De bevrozing werd door sommige politieke partijen ook beschouwd als een manier om de kinderbijslag voor het eerste kind geleidelijk af te schaffen, bij wijze van 'eigen risico'. In de Memorie van Toelichting bij de herziene kinderbijslagwet van 1980 werd het principiële standpunt ingenomen dat het stelsel van kinderbijslag op alle kinderen betrekking moest hebben, inclusief het eerste; desondanks werd besloten de kinderbijslag voor eerstgeborenen jonger dan 3 jaar tijdelijk te verlagen, en de kinderbijslag voor het eerste kind gedurende twee jaar te bevriezen (TK 1979/1980).
- ⁵⁷ Deze uitzonderingspositie is met de wetswijziging van 1983 geleidelijk vervallen. In 1983 ontvingen gezinnen met één kind jonger dan 3 jaar een uitkering van 50% van die voor een 6-11-jarige, in 1984 een uitkering van 60%, en vanaf 1985 vielen zij onder de reguliere 70%-norm. Door de stapsgewijze afbouw voor bestaande gevallen zijn de kinderbijslagbedragen voor *alle* 0-5-jarigen pas vanaf 1988 gelijkgetrokken (70%).
- ⁵⁸ Gemeten via de lage-inkomensgrens van het CBS; zie paragraaf 12.4.1.
- ⁵⁹ Baenen en Bosch (1997) wijzen er onder meer op dat het bij flexibele krachten lastig te meten is hoe lang zij ziek zijn, voor welk deel van hun werktijd sprake is van feitelijk arbeidsurenverlies - en daardoor van werkloosheid -, en dat ook het vaststellen van het dagloon problematisch is. Ook is de uitvoering van sociale zekerheidsregelingen bij flexibele krachten arbeidsintensiever, en is de kans op niet-gebruik van sociale regelingen vermoedelijk hoger. Een toename van het aandeel flexibele arbeidskrachten zou gepaard kunnen gaan met een stijging van het aantal kortdurende WW-uitkeringen; doordat het loonniveau van flexibele werknemers in de toekomst hoger zou kunnen zijn, behoeft dit echter niet te leiden tot een sterke vermindering van de uitkeringslasten.
- ⁶⁰ Zie noot 42.
- ⁶¹ Bij de Melkert-banen gaat het om vier soorten werk.
- De Melkert-I-banen (Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen) zijn bedoeld voor werklozen die langer dan een jaar werkloos zijn en een uitkering ontvangen op grond van de Algemene bijstandswet (ABW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) of de Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). De regeling startte begin 1995. Eind 1998 moeten 40.000 structurele arbeidsplaatsen gerealiseerd zijn. Het gaat om banen in de kinderopvang, ten behoeve van de veiligheid en toezicht, de zorg, enzovoort, die blijvend zijn en door de rijksoverheid worden gefinancierd.

- De Melkert-II-banen (Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden) omvatten in totaal 20.000 tijdelijke banen die uit uitkeringsgeld gefinancierd zijn. Het gaat hierbij om zeer diverse werkzaamheden, vooral in de marktsector, die grotendeels een experimenteel karakter dragen.
- Melkert-III-banen vloeien voort uit artikel 144 van de Nieuwe bijstandswet (nABW). Langdurige bijstandsontvangers kan ontheffing van arbeidsplicht worden ontleend, indien zij beschikbaar zijn voor onbetaalde activiteiten. Deze categorie banen dient vooral ter voorkoming van sociale uitsluiting van de uitkeringsgerechtigden. Tevens worden zij in staat gesteld (weer) een arbeidsritme te creëren en teamervaring op te doen.
- Met de Melkert-IV-banen (Regeling experiment marktverruiming schoonmaakbranche) wordt getracht het idee van 'dienstencheques' gestalte te geven. Consumenten kunnen dienstencheques kopen waarmee zij werklozen kunnen betalen om eenvoudig huishoudelijk werk te doen.

⁶² Deze overgangskansen op jaarbasis geven een beperkte onderschatting van de totale werkhervattingskans, omdat een relatief gunstige groep - de kortdurend werklozen, die binnen één jaar in- en uitstromen - voor een deel buiten beschouwing blijft (als hun werkloosheidsuitkering over het totaal van dat jaar minder bedroeg dan het arbeidsinkomen, worden zij als werkend aangemerkt).

Het ministerie van SZW heeft op basis van dezelfde gegevens berekend welke kansen RWW'ers hebben om binnen één jaar na instroom weer uit te stromen. Ook dan vertonen de reïntegratiekansen geen duidelijk stijgende lijn: de werkhervattingskansen schommelen rond de 25%, met een neerwaarts conjunctuureffect in 1993 (22%), en een licht positief effect vanwege de sterke banengroei in 1995 (27%). Daarbij moet worden bedacht dat dit een selectie van relatief gunstige gevallen is, waarin schoolverlaters en ontslagwerklozen het beeld bepalen.

⁶³ Dit betrof het Gemeenschappelijk administratiekantoor, zeven zelfadministrerende bedrijfsverenigingen voor werknemers, en het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en ministerie van Binnenlandse Zaken voor het overheidspersoneel.

⁶⁴ De overige taken van het Lisv bestaan uit:

- bevordering van de reïntegratie van uitkeringsontvangers in het arbeidsproces;
- beheren en administreren van de sociale fondsen (zowel landelijk als sectoraal);
- ervoor zorgen dat iedere uvi een administratie voert, die voldoet aan de eisen van het Lisv;
- het instandhouden van een gemeenschappelijke verwijzindex;
- zorg dragen voor de informatievoorziening van de werknemersverzekeringen;
- uitvoeringstechnische advisering over voorgenomen beleid;
- uitvoeren van de Regeling indeling bedrijfs- en beroepsleven;
- opstellen van een plan van werkzaamheden voor het komende jaar.

⁶⁵ Het gaat om de voornaamste bron van inkomsten van het hoofd over het gehele jaar bezien, voorzover sprake is van een volledig jaarinkomen. Kortlopende uitkeringen blijven daardoor buiten beschouwing, evenals uitkeringen aan partners en andere gezinsleden. Ook wordt voorbijgegaan aan huishoudens die in de loop van het jaar gevormd zijn en daardoor geen volledig jaarinkomen hebben.

⁶⁶ Ten opzichte van de gegevens uit 1993 (niet opgenomen) is ook volgens de gegevens uit de Inkomensstatistiek sprake van een daling van het aantal gezinshoofden met een arbeidsongeschiktheidsuitkering als voornaamste inkomensbron.

⁶⁷ De vragen over de Ziektewet en de arbeidsongeschiktheidsregelingen werden in 1978 voor het eerst gesteld. Uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar zijn afgebakend op basis van het al dan niet verrichten van betaald werk en de sociaal-economische groep waartoe men zichzelf rekent. In 1975 zijn deze vragen iets anders gesteld, maar kon een overeenkomstige indeling worden gebruikt. In 1970 ontbrak de informatie over de inkomensbron; voor dit jaar zijn uitkeringsgerechtigden benaderd door drie groepen te selecteren op basis van inkomenshoogte, leeftijd, geslacht en burgerlijke staat (mannen van 45-64 jaar en gescheiden vrouwen met een inkomen in de eerste twee octielen, weduwen jonger dan 65 jaar). Tot 1987 werden uitsluitend mensen van 74 jaar of jonger geënquêteerd; omwille van de vergelijkbaarheid is de groep AOW'ers daarom beperkt tot de categorie van 65 tot 74 jaar, met uitzondering van 1970, waarvan de gegevens betrekking hebben op de 65-70-jarigen.

- ⁶⁸ In 1978 is een afwijkende onderzoeksmethodiek gevolgd. Het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland werd in dat jaar uitgevoerd door de Nederlandse Stichting voor de Statistiek, en niet door het NIPO, zoals in andere jaren. Bovendien was het aantal ondervraagden in dit jaar de helft kleiner (ca. 1.000 respondenten, tegenover 2.000 in de andere jaren), en was bij de vragen naar de toereikendheid van sociale regelingen sprake van een hoge non-respons. De onbetrouwbaarheidsmarge is bij de peiling in 1978 daardoor groter, zeker wanneer de gegevens worden uitgesplitst naar uitkeringsgerechtigden. Hoewel het verleidelijk is een verband te leggen tussen het hoge aandeel ontevreden en de maatregelen die in Bestek '81 werden aangekondigd (de verlaging van de uitkeringsniveaus van jongeren en de generieke kortingen), klopt dit niet met de chronologie. Deze beleidsvoornemens werden in juni 1978 openbaar gemaakt, terwijl het onderzoek reeds in januari van dat jaar werd gehouden.
- ⁶⁹ De editie 1986 van het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland werd afgenomen van januari tot eind maart. In de Tweede Kamer werd van 9 april tot 13 mei over de stelselherziening gedebatteerd, hetgeen werd begeleid door allerlei maatschappelijke acties (o.a. de zogenoemde Coronagroep; zie Vlek 1997: 536-537); uiteindelijk werden de maatregelen in geamendeerde vorm vanaf 1 januari 1987 van kracht (zie § 12.2.4).
- ⁷⁰ In verband met de vergelijkbaarheid van de gegevens tussen de drie jaren, is een selectie gemaakt van uitkeringsontvangers met de Nederlandse nationaliteit. Bovendien gaat het, ten aanzien van de ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, uitsluitend om volledig (80%-100%) arbeidsongeschikten.
- ⁷¹ Het SCP zal binnenkort uitgebreider verslag doen van de resultaten van dit onderzoek. Omdat in het LWW-onderzoek een aantal van de hier gebruikte vragen niet aan werkenden is gesteld, is deze categorie buiten beschouwing gelaten. In het eindrapport zullen de beschikbare bevindingen ten aanzien van werkenden worden gerapporteerd.
- ⁷² Multipiele classificatieanalyse berekent het algemene gemiddelde voor de afhankelijke variabele en, per niveau van iedere voorspellende variabele, de afwijking van dit gemiddelde. In de onderhavige analyses zijn als voorspellende variabelen opgenomen: het jaar van ondervraging, geslacht, leeftijd, opleiding en duur van de werkloosheid respectievelijk van de arbeidsongeschiktheid. In de tabellen zijn alleen de resultaten ten aanzien van het jaar van ondervraging gepresenteerd, berekend als 'algemeen gemiddelde minus/plus desbetreffende afwijking van dit gemiddelde'. Hierbij is gecorrigeerd voor de invloed van de overige vier voorspellende variabelen.
- ⁷³ Deze vragen zijn in 1995 alleen aan gedeeltelijk arbeidsongeschikten gesteld en in 1982 alleen aan volledig arbeidsongeschikten. Om deze reden worden de gegevens als onvergelijkbaar beschouwd.
- ⁷⁴ Indien de AOW-uitkeringen gelijk opgaan met de ontwikkeling van de gemiddelde lonen, kunnen de toenemende kosten van de vergrijzing wellicht worden opgevangen door de incidentele loonstijging (door promoties, functieveranderingen en dergelijke stijgt het feitelijke gemiddelde loon sterker dan het gemiddelde loon dat volgt uit de CAO-afspraken). Daarbij kunnen echter de volgende kanttekeningen worden geplaatst.
- Het is niet zeker of het incidentele loon in de toekomst voldoende zal stijgen.
 - Indien de toenemende demografische lasten van de AOW op deze wijze worden gefinancierd, zullen de inkomensverschillen tussen gepensioneerden (met name degenen zonder aanvullend pensioen) en werkenden groter worden.
 - De relatieve verslechtering van de AOW betekent dat pensioenverzekeraars een grotere aanvulling moeten plegen voor uitkeringen die gebaseerd zijn op een percentage van het laatst verdiende loon.

Literatuur

- Aarts en De Jong (1990) Economic aspects of disability behaviour. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 1990 (proefschrift).
- Besseling et al. (1996) J.J.M. Besseling, W. van der Kolk en H. Verbrugh. Uitkeringsrechten van cliëntgroepen in de nieuwe Werkloosheidswet. Den Haag: ministerie van SZW/VUGA, 1996.

- Baenen en Bosch (1997) N.M.A. Baenen en L.H.M. Bosch. Sociale zekerheid ook voor flexibele arbeidskrachten? Ontwikkelingen op het terrein van flexibilisering en effecten op sociale zekerheid. Den Haag: Commissie onderzoek sociale zekerheid/VUGA, 1997.
- Boonk et al. (1997) M.P.A. Boonk, J.C. Burger, J.J. Diepenhorst, C.J.M. Meus, M.A.J.G. van Ruremonde, P.M. Spijkerboer, J.B.H.J. Toma en Y. Wijnands. Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1997. Een overzicht van de ontwikkeling tot begin 1997. Zoetermeer: Ctsv, 1997.
- Van den Bosch et al. (1983) F.A.J. van den Bosch, P.J.C. van Eekelen en C. Petersen. De toekomst van de AOW: verdubbeling van de premies of halvering van de uitkeringen. In: ESB (1983) 16 november (1052-1058).
- Bottema et al. (1991) M. Bottema, Y. Grift, F. van Herwaarden, E. Pommer, J. Siegers en L. Smit. De financiële gevolgen van individualisering van uitkeringsrechten. Den Haag: COSZ/VUGA, 1991.
- CBS (1998) Kwartaalonderzoek ziekteverzuim. In: Sociaal-economische maandstatistiek (1998) april (35-37).
- Decovic et al. (1997) M. Dekovic, E. Snel en J.H.A. Groenendaal. Kinderen van de rekening. Over de effecten van armoede op kinderen. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: AUP, 1997.
- Deleecq (1991) H. Deleecq. Zeven lessen over sociale zekerheid. Leuven/Amersfoort: Acco, 1991.
- Van den Elshout et al. (1995) S. van den Elshout, M.J. Heerschop, J.D. Kartopawiro, B. Kazemier, E.R. Smits en J.G. Timmerman. De omvang van het ziekteverzuim in 1994. In: Sociaal-economische maandstatistiek (1995) november (21-41).
- Emanuel en Vossers (1983) H. Emanuel en W.J. Vossers. De stelselherziening van de sociale zekerheid. In: ESB (1983) 17 augustus (720-724).
- Engbersen en Snel (1996) G. Engbersen en E. Snel. Achterstandswijken in Nederland. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). Arm Nederland. Het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Den Haag: VUGA, 1996.
- Engbersen et al. (1996) G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). Arm Nederland. Het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Den Haag: VUGA, 1996.
- Engbersen et al. (1997) G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: AUP, 1997.
- Esping-Andersen (1990) G. Esping-Andersen. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge/Princeton NY: Polity press/Princeton university press, 1990.
- Flora en Alber (1981) P. Flora en J. Alber. Modernization, democratization, and the development of welfare states in western Europe. In: P. Flora en A.J. Heidenheimer (red.). The development of welfare states in Europe and America. New Brunswick/London: Transaction Books, 1981 (37-80).
- Geelhoed (1991) L.A. Geelhoed. '1991: meer dan een tussenbalans'. In: ESB (1991) 2 januari (6-11).
- Geleijnse et al. (1993) L. Geleijnse, J.C. Vrooman en R.J.A. Muffels. Tussen ministelsel en participatiemodel. Een verkennende studie naar stelselvarianten in de sociale zekerheid. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1993.
- Hermans et al. (1986) D. Hermans, C. Sas en B. Schraven. Schat de regering de arbeidsongeschiktheidsschatting juist in? In: Sociaal maandblad arbeid (1986) februari (120-136).
- Hoff et al. (1997) S.J.M. Hoff, J. Dronkers en J.C. Vrooman. Arme ouders en het welzijn van kinderen. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: AUP, 1997.
- Jansweijer (1996) R.M.A. Jansweijer. Gouden bergen, diepe dalen. De inkomensgevolgen van een betaalbare ouderdagsvoorziening. Den Haag: WRR/Sdu, 1996.
- De Jong Gierveld (1997) J. de Jong Gierveld. Armoede en isolement: oudere alleenwonende vrouwen in Nederland. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: AUP, 1997.
- De Kam et al. (1989) C.A. de Kam, C.G.M. Sterks en G.M.J. Veldkamp. Schets van de leer van de sociale zekerheid. Deventer: Kluwer, 1989.
- De Kemp en Vrooman (1992) A.A.M. de Kemp en J.C. Vrooman. De toekomst van de koppeling: een empirische verkenning. In: Openbare uitgaven (1992) 5 (200-212).
- Aan de Kerk et al. (1987) P.M. aan de Kerk, J.C. Vrooman en H. Verbrugh. Uitkeringsrechten in de nieuwe Werkloosheidswet. In: ESB 72 (1987) 3596 (212-216).
- Kers et al. (1996) W.C. Kers, H.G. van der Stelt, J.G. Fiseler en P.G.M. Molenaar-Cox. Afvloeiing of herintreding: WAO-toetreding voor en na de stelselherziening 1987. Den Haag: ministerie van SZW/VUGA, 1996.
- KHA (1997) Keesings historisch archief 1945-1997 (cd-rom). Amsterdam/Antwerpen: Systemen Keesing BV, 1997.

- Krapels en Van Ravenstijn (1987) F.J. Krapels en A. van Ravenstijn. Gemiddeld en marginaal. De druk van belastingen en premies sinds 1960. Den Haag: ministerie van Economische Zaken, 1987.
- Lisv (1997) Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen. Kroniek van de sociale verzekeringen 1997 - wetgeving en volume-ontwikkeling in historisch perspectief. Amsterdam: Lisv, 1997.
- Mannoury en Asscher-Vonk (1987) J. Mannoury en I.P. Asscher-Vonk. Hoofdtrekken van de sociale verzekering. Alphen aan den Rijn: Samsom/H.D. Tjeenk Willink, 1987.
- Meurs et al. (1995) G.J. Meurs, M.A. van Ruremonde en S.P. Schouten. Kwantitatieve effecten van prikkels in de Ziektewet. Zoetermeer: Ctsv, 1995.
- Middendorp (1991) C.P. Middendorp. Ideology in Dutch politics. The democratic system reconsidered, 1970-1985. Assen: Van Gorcum, 1991.
- Nool et al. (1996) J.W. Nool, P.M. Spijkerboer en A.H. van Breukelen. In en uit de WAO. Een onderzoek naar volume-ontwikkeling en werkhervatting. Zoetermeer: Ctsv, 1996.
- Rigter et al. (1995) D.P. Rigter, E.A.M. van den Bosch, R.J. van der Veen en A.C. Hemerijck. Tussen sociale wil en werkelijkheid - een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Sociale Zaken. Den Haag: VUGA, 1995.
- SCP (1980) Sociaal en Cultureel Rapport 1980. Rijswijk/Den Haag: SCP/ Staatsuitgeverij, 1980.
- SCP (1982) Sociaal en Cultureel Rapport 1982. Rijswijk/Den Haag: SCP/ Staatsuitgeverij, 1982.
- SCP (1986) Sociaal en Cultureel Rapport 1986. Rijswijk/Den Haag: SCP/ Staatsuitgeverij, 1986.
- SCP (1988) Sociaal en Cultureel Rapport 1988. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: SCP/Samsom, 1988.
- SCP (1990) Sociaal en Cultureel Rapport 1990. Rijswijk/Den Haag: SCP/ VUGA, 1990.
- SCP (1992) Sociaal en Cultureel Rapport 1992. Rijswijk/Den Haag: SCP/ VUGA, 1992.
- SCP (1994) Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: SCP/ VUGA, 1994.
- SCP (1996) Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: SCP/ VUGA, 1996.
- SCP/CBS (1997) Armoedemonitor 1997. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 140).
- SER (1984) Advies hoofdlijnen gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 1984.
- SER (1985) Vervolgadvies hoofdlijnen gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 1985.
- Svr (1985) Herziening van het sociale zekerheidsstelsel. Zoetermeer: Sociale Verzekeringsraad, 1985.
- Terpstra (1997) J. Terpstra. Bijstandsmoraal in beweging (1950-1990). Een onderzoek naar de lokale vormgeving van sociaal burgerschap. Den Haag: Commissie onderzoek sociale zekerheid/ VUGA, 1997.
- Teulings et al. (1997) C. Teulings, R. van der Veen en W. Trommel. Dilemma's van sociale zekerheid - een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Den Haag: VUGA, 1997.
- TK (1974/1975) Interim-nota inkomensbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1974/1975, 13399, nrs. 1-2.
- TK (1975/1976a) Miljoenennota 1976. Tweede Kamer, vergaderjaar 1975/1976, 13600.
- TK (1975/1976b) Collectieve voorzieningen en werkgelegenheid. Nota over het te voeren beleid ter zake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1975/1976, 13951, nrs. 1-3.
- TK (1978/1979) Volumebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 15650, nrs. 1-2.
- TK (1979/1980) Nadere wijziging van de Algemene kinderbijslagwet, de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet op de loonbelasting 1964 alsmede van enkele andere wetten. Tweede Kamer, vergaderjaar 1979/1980, 15683, nrs. 3, 7 en 25.
- TK (1980/1981) Heroverweging collectieve uitgaven. Samenvattend rapport heroverweging sociale zekerheid en bijstand. Tweede Kamer, vergaderjaar 1980/1981, 16625, nr. 4.
- TK (1981/1982a) Herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Gespreksnotitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1981/1982, 17475, nr. 2.
- TK (1981/1982b) Herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Verslag van een mondeling overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 1981/1982, 17475, nr. 4.
- TK (1982/1983a) Regeringsverklaring kabinet-Lubbers-I. Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1982/1983, 22 november 1982 (633 e.v.).
- TK (1982/1983b) Herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad en de Emancipatieraad. Tweede Kamer, vergaderjaar 1982/1983, 17475, nr. 6.
- TK (1986/1987) Financiële nota sociale zekerheid 1987. Tweede Kamer, vergaderjaar 1986/1987, 19708, nrs. 1-2.
- TK (1990/1991) Nota sociale zekerheid 1991. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21807, nrs. 1-2.
- TK (1992/1993a) Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 22730.
- TK (1992/1993b) Sociale nota 1993. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 22802, nrs. 1-2.
- TK (1993/1994) Sociale nota 1994. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/1994, 23402, nrs. 1-2.

- TK (1995/1996) Nota flexibiliteit en zekerheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24543, nr. 1.
- TK (1996/1997) Wet flexibiliteit en zekerheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25263, nrs. 1-3.
- TK (1997/1998) Sociale nota 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25602, nrs. 1-2.
- Toirkens (1988) J. Toirkens. Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986. Deventer: Kluwer, 1988.
- Van der Veen (1990) R.J. van der Veen. De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en de effecten van het stelsel van sociale zekerheid. Leiden: Stenfert Kroese, 1990.
- Veenman (1997) J. Veenman. Armoede onder allochtonen. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: AUP, 1997.
- Veldkamp (1978) G.M.J. Veldkamp. Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België. Deventer: Kluwer, 1978.
- Vlek (1997) R. Vlek. Inactieven in actie - belangenstrijd en belangenbehartiging van uitkeringsgerechtigden in de Nederlandse politiek 1974-1994. Groningen: Wolters-Noordhof, 1997.
- Vording (1993) H. Vording. Koppelingen in de sociale zekerheid 1957-1992. Van wetten en praktische bezwaren. Amsterdam: Thesis publishers, 1993.
- Vrooman en De Kemp (1990a) J.C. Vrooman en A.A.M. de Kemp. Trends tot arbeidsongeschiktheid. In: ESB 75 (1990) 3773 (808-812).
- Vrooman en De Kemp (1990b) J.C. Vrooman en A.A.M. de Kemp. Arbeidsongeschiktheid: volume en arbeidsmarkt. In: ESB 75 (1990) 3778 (942-943).
- Vrooman (1995) J.C. Vrooman. Sociale zekerheid. In: Compendium voor politiek en samenleving, B0550. Houten: Bohn Stafleu van Loghum, 1995.
- Vrooman (1997) J.C. Vrooman. Het arme volksdeel. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: AUP, 1997.
- WRR (1994) Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid. Belang en beleid - naar een verantwoorde uitvoering van het stelsel van werknemersverzekeringen. Den Haag: Sdu, 1994.
- WRR (1997) Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid. Van verdelen naar verdienen - afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw. Den Haag: Sdu, 1997.

Tabel B12.1 Uitgaven van de sociale zekerheid, 1970-1996 (x mld. gld.)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996
ouderdom (AOW)	5,3	11,6	19,4	23,1	29,7	33,9	35,3
overlijden (AWW/ANW)	0,8	1,6	2,5	2,7	4,3	4,8	4,9
arbeidsongeschiktheid (WAO/AAW)	1,7	5,7	13,9	16,2	21,0	21,3	20,9
ziekteverzuim (ZW)	2,3	4,8	7,5	7,1	11,4	8,6	6,1
werkloosheid (WW/WWV/RWW/IOAW)	0,5	4,0	5,5	14,3	12,1	17,7	20,3
bijstand (ABW)	1,0	3,2	4,5	3,7	4,0	3,8	4,1
kinderbijslag (AKW/KWL/KKZ)	1,3	2,2	7,1	7,7	6,2	6,7	6,5
andere regelingen	2,3	4,9	9,1	10,1	13,7	16,7	17,0
totaal	14,4	35,7	68,9	84,8	102,4	113,5	115,2
in constante prijzen 1997	45,8	74,9	106,6	106,8	123,3	118,4	117,7

Bron: CBS (Nationale rekeningen)

Tabel B12.2 Volumeontwikkeling in de sociale zekerheid, 1970-1996 (x 1.000 uitkeringsjaren)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996
ouderdom (AOW)	1.028	1.159	1.280	1.781	1.956	2.079	2.104
overlijden (AWW/ANW)	151	162	168	171	187	191	187
arbeidsongeschiktheid (WAO/AAW)	196	312	608	698	778	752	737
ziekteverzuim (ZW) ^a	234	280	306	257	346	306	236
werkloosheid (WW/WWV/RWW/IOAW)	58	197	235	652	537	690	404
bijstand (ABW) ^b	70	117	112	180	176	164	484
kinderbijslag (AKW) ^c	1.927	2.100	2.174	2.165	1.809	1.814	1.806
totaal (excl. AKW)	1.737	2.227	2.709	3.739	3.980	4.182	4.152
totaal (incl. AKW)	3.664	4.327	4.883	5.904	5.789	5.996	5.958
index (excl. AKW; 1980 = 100)	64	82	100	138	147	154	153
index (incl. AKW; 1980 = 100)	75	89	100	121	119	123	122

^a Uitkeringsdagen gedeeld door 261.

^b Thuiswonenden jonger dan 65 jaar.

^c Aantal huishoudens.

Bron: TK (1997/1998)

Tabel B12.3 Prijsontwikkeling van de sociale zekerheid, 1970-1996 (x 1.000 gulden)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996
ouderdom (AOW)	5,1	10,0	15,1	12,9	15,0	16,1	16,6
overlijden (AWW)	4,9	9,6	14,2	15,3	22,3	24,1	25,2
arbeidsongeschiktheid (WAO/AAW)	8,0	17,4	21,7	22,0	25,6	26,5	26,4
werkloosheid (WW/WWV)	8,8	17,6	25,9	26,5	25,7	27,5	30,8
werkloosheid (RWW/IOAW)	6,0	11,4	15,0	18,0	19,7	20,6	26,6
bijstand (ABW)	6,2	8,8	17,3	18,9	21,0	21,0	21,5
alle regelingen	5,7	11,4	17,5	16,7	18,9	20,1	20,9
in constante prijzen 1997	18,0	23,9	27,0	21,1	22,8	21,0	21,4

Bron: CBS (Nationale rekeningen); TK (1997/1998)



- § 13.1 Inleiding Het hoofdstuk 'Wonen' heeft dit jaar in twee opzichten een bredere invalshoek. In de eerste plaats is de periode waarover gerapporteerd wordt veel langer. Deze keuze wordt ingegeven door het centrale thema van dit Sociaal en Cultureel Rapport (SCR), namelijk 25 jaar maatschappelijke ontwikkeling. In de tweede plaats is de rapportage breed van opzet, waardoor er geen ruimte is voor uitgesponnen analyses op deelterreinen. In dit hoofdstuk staan twee vragen centraal. In de eerste plaats wordt onderzocht wat de relatie is tussen maatschappelijke ontwikkelingen en het wonen. In de tweede plaats wordt bekeken of en, zo ja, op welke wijze het beleid ten aanzien van het wonen op de maatschappelijke ontwikkelingen heeft gereageerd. De opzet van dit hoofdstuk is chronologisch. Het begint met een korte paragraaf over de ontwikkelingen in het wonen in de naoorlogse periode tot aan 1970 (§ 13.2). Deze paragraaf vormt de basis voor de analyse van de maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen 25 jaar en de betekenis daarvan voor het wonen (§ 13.3). In paragraaf 13.4 wordt de beleidsontwikkeling ten aanzien van het wonen in de afgelopen 25 jaar beschreven en wordt waar mogelijk de relatie gelegd met algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Vervolgens wordt de analyse gericht op de toekomst, waarbij wordt verkend in hoeverre er op de middellange termijn sprake zal zijn van doorlopende maatschappelijke trends die uit het verleden zijn af te leiden, en of er aanwijzingen zijn voor trendbreuken (§ 13.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van een drietal beleidsdilemma's van dit moment (§ 13.6).
- § 13.2 Aanloop: 1945-1970 Vóór de Tweede Wereldoorlog was de volkshuisvesting een zaak van de gemeente, met de rijksoverheid op grote afstand. In de oorlog ontstond een directere vorm van overheidssturing; de huurprijzen werden bevroren en de overheid stond geen nieuwbouw toe zonder haar toestemming. Deze vergaande invloed van de rijksoverheid heeft in de naoorlogse jaren lang standgehouden. De oorlogsschade aan de woningvoorraad was enorm; ruim 80.000 woningen waren verwoest en ruim 400.000 licht tot zwaar beschadigd (Van der Schaar 1996). Bijna een kwart van de woningvoorraad was niet ongeschonden uit de oorlog gekomen. Ondanks de centrale sturing van de wederopbouw was het zeer moeilijk om tot de noodzakelijke bouwproductie te komen. De productiemiddelen, zowel bouwmaterialen als bouwvakkers, waren schaars, terwijl andere economische sectoren, zoals de industrie, voorrang kregen bij de wederopbouw van de economie. Tot aan het einde van de jaren vijftig bleef het volume van de woningbouw ver achter bij wat noodzakelijk was. Economische argumenten waren in die tijd bepalend voor de ontwikkeling van de woningbouw. Enerzijds was de kapitaalmarkt krap, anderzijds was de bouwmarkt zeer gespannen. Beide aspecten hadden het risico van prijsstijging in zich, waardoor de rijksoverheid zich genoodzaakt zag de bouwproductie te beheersen. Tegelijkertijd leidde het huurbeleid, ook centraal geregeld in het kader van loon- en prijsbeheersing, ertoe dat de huren lange tijd bevroren bleven, waardoor de bouwsubsidies hoog moesten zijn. Ook dit bevorderde de woningproductie niet. Pas in de tweede helft van de jaren zestig bereikte de woningbouw de hoge productieaantallen die noodzakelijk waren om de groeiende bevolking een zelfstandige woning te kunnen bieden. Het duurde al met al een lange tijd voordat de woningnood van vlak na de oorlog was opgelost. Hiervoor waren niet alleen de economische omstandigheden verantwoordelijk, maar ook demografische; de bevolking nam na de oorlog snel toe en het aantal huishoudens nog sneller. Was het voor de oorlog nog normaal dat alleenstaanden bij hun ouders of op kamers woonden, al dan niet bij de dienstbetrekking, na de oorlog wilde deze groep ook zelfstandig wonen. Het

aantal bewoners per woning nam snel af in de eerste naoorlogse decennia; van bijna 4,5 personen per woning in 1947 tot nog geen 3,5 personen per woning in 1971 (CBS 1989).

De toename van de woningbehoefte was dermate groot dat het nauwelijks mogelijk was om de achterstanden in te lopen. Vanuit de politiek was er dan ook vooral in de jaren zestig een grote druk om de gewenste aantallen nieuw te bouwen woningen op een zo hoog mogelijk niveau te brengen. De woningnood werd door de kiezers bij de landelijke verkiezingen van 1967 als het op één na belangrijkste probleem gezien, na de werkloosheid maar voor de belastingdruk (Vrije Universiteit 1967). Dit leidde er onder meer toe dat lange tijd de flatwoning de voorkeur had in de gesubsidieerde nieuwbouwprogramma's. Systematisering en uniformering in de woningbouw zijn vooral in de jaren zestig gestimuleerd, om het bouwen goedkoper te maken en het bouwtempo hoger.

Hoogbouw werd door het hele land gepropageerd, ook in die delen van het land waar dat geen gewoonte was. Vooral in het tweede deel van de jaren zestig werd veel hoogbouw met zes of meer bouwlagen geproduceerd. In 1967, een topjaar in de woningbouw, bestond bijna 75% van de totale nieuwbouw van meergezinswoningen uit hoogbouwflats (Van der Cammen en De Klerk 1993). Dit ondanks de duidelijke signalen dat de wensen van de bevolking een andere richting uit gingen. Al in 1963 bleek uit onderzoek dat een grote meerderheid van de Nederlanders een eengezinswoning prefereerde. Van de zijde van de autoriteiten en ontwerpers werd deze eenzijdige voorkeur vooral geweten aan het feit dat de kwaliteit van de naoorlogse flatwoningen beperkt was. Er was ook wel enige grond voor deze redenering. De woningbouw uit de eerste jaren na de oorlog was niet alleen kwantitatief beperkt, ook kwalitatief stelde de nieuwbouw niet zo veel voor. Mede als gevolg van strenge prijscontrole door het rijk werden er vooral kleine woningen, zoals duplexwoningen en kleine portiekwoningen, gebouwd. En ook in de jaren zestig werd onder druk van de woningnood de nadruk gelegd op sobere woningbouw in grote aantallen. Pas aan het einde van de jaren zestig kwam er meer aandacht voor de kwaliteit van de flatwoningen en de woonomgeving. Toch was dit te laat voor de massale hoogbouwprogramma's. De problemen met de verhuurbaarheid van de hoogbouwflats en het oordeel van de bewoners over deze woningen, leidden ertoe dat in de nieuwe woonwijken van de jaren zeventig veel meer aandacht kwam voor differentiatie in de woningbouw. Ook kwam er in die jaren aandacht voor de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad en werd een begin gemaakt met de stadsvernieuwing.

Tot aan het einde van de jaren vijftig werden er vooral woningen gebouwd in gemeenten waar bouwcapaciteit aanwezig was, betrekkelijk onafhankelijk van het feit of de locatie ruimtelijk gezien gewenst was. De overheid wilde echter in het kader van de stimulering van de economische groei vooral grote hoeveelheden woningen bouwen rond de industriële centra. Dit betekende dat er in de Randstad, en daarbinnen in en rond de grote steden gebouwd moest worden. Dit gebeurde maar ten dele. Ruim 40% van de woningbouw uit de periode 1945-1960 vond plaats in de Randstad, ruim 10% in de perifere provincies (het noorden en Zeeland) en ruim 40% in de overige provincies. Alleen in de Randstad werd in aanzienlijke mate in en rond de grotere steden gebouwd.

De enorme welvaartsgroei in de jaren zestig en de daarmee mogelijk geworden toename van de ongesubsidieerde woningbouw, leidden er echter toe dat de groei van de bevolking veel minder geconcentreerd plaatsvond dan was voorzien. Het autogebruik en de uitbreiding van het openbaar vervoer maakten de weg vrij voor een ruimtelijk niet geconcentreerde vorm van groei. De suburbanisatie nam zeer omvangrijke vormen aan. De grote steden liepen letterlijk leeg. Tegelijkertijd gaven de bevolkingsprognoses uit de eerste helft van de jaren

zestig aan dat er een onstuimige bevolkingsgroei zou plaatsvinden. Deze twee factoren waren de directe aanleiding voor het ruimtelijk beleid, uiteengezet in de *Tweede nota ruimtelijke ordening* (VRO 1967). De term 'gebundelde deconcentratie' stond daarbij centraal in het ruimtelijk beleid ten aanzien van de woningbouwlocaties. De suburbanisatie moest in goede banen worden geleid, zonder de wensen van de bevolking - een eengezinswoning in het groen - tegen te gaan. Er hoefde minder in of vlakbij de stad te worden gebouwd, maar wel binnen het stadsgewest. Deze doelstelling lukte maar ten dele, doordat de opgebloeide vrije sector vooral leidde tot woningbouw in de kleinere suburbane kernen.

Tegelijkertijd bleef het noorden van het land weinig aantrekkelijk als vestigingsgebied. Er werd gestreefd naar spreiding van werkgelegenheid, en daarmee woongelegenheid, in de richting van de noordelijke provincies, maar hier kwam uiteindelijk weinig terecht. De meeste spreiding vanuit de Randstad vond plaats richting Gelderland en Noord-Brabant.

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig begon het eind van de kwantitatieve woningnood in zicht te komen en was de welvaart enorm toegenomen. De bevolkingsprognoses werden eind jaren zestig weer sterk naar beneden bijgesteld; geen twintig miljoen inwoners in het jaar 2000 meer, maar zestien miljoen. De noodzaak van een strakke regie door de overheid ten aanzien van het wonen in Nederland leek minder noodzakelijk te worden. Ook in de ruimtelijke ordening werd het planningsproces als steeds knellender ervaren. In beide sectoren moest de bevolking meer aan bod komen. Laagbouw in het groen werd de norm in de woningbouw en planvorming werd planbegeleiding, waarbij de bewoners meer mogelijkheden tot inspraak kregen. In feite was hiermee een einde gekomen aan 25 jaar wederopbouw van Nederland.

In de volgende paragraaf zal de recente geschiedenis vanaf 1970 wat meer geordend worden geanalyseerd. Demografische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen worden vanaf de jaren zeventig beschreven, waarbij de relatie met het wonen in Nederland centraal staat. De beleidsreactie hierop wordt vervolgens in paragraaf 13.4 apart beschreven.

§ 13.3 Maatschappelijke ontwikkeling en wonen Deze paragraaf heeft tot doel de relaties bloot te leggen tussen 25 jaar maatschappelijke verandering en het wonen in Nederland. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen demografische ontwikkelingen, ontwikkelingen in de welvaart en sociaal-culturele ontwikkelingen (§ 13.3.1-§ 13.3.3).

13.3.1 *Demografie en wonen* Demografie en wonen zijn zeer nauw met elkaar verbonden. Wonen, een dak boven je hoofd, is één van de meest elementaire voorwaarden voor een menswaardig bestaan. Sinds de mens zich gevestigd heeft in nederzettingen en niet meer als nomade leeft, heeft het wonen een vaste plaats gekregen en worden er huizen gebouwd. De omvang van een populatie is in eerste instantie dan ook bepalend voor de grootte van de woningvoorraad. Dit gaat op voor elk willekeurig geografisch schaalniveau, van een dorp tot heel Nederland. De omvang van de bevolking wordt daarbij vooral bepaald door het aantal aanwezige bestaansbronnen. De locatie van de werkgelegenheid was daardoor eeuwenlang bepalend voor de locatie van het wonen. Dit is tot aan de jaren zestig van deze eeuw het geval geweest. Waar men werkte, daar in de buurt woonde men. Veel grotere bedrijven zorgden dan ook voor woonvoorzieningen bij het bedrijf. In de eerste naoorlogse decennia zijn bedrijven (mede)opdrachtgever geweest van woningbouw ten behoeve van hun werknemers. De locatie van nieuwe wijken werd in die tijd bepaald door de fietsafstand van de woning tot het werk. De

toename van de mobiliteit in de jaren zestig en zeventig is er de oorzaak van dat deze relatie voor een deel is doorbroken. De afstand tussen woon- en werkplek is door de opmars van het autobezit van minder belang geworden bij de keuze van woon- en werklocatie. Het gevolg hiervan is dat niet meer de werkplek de woonlocatie bepaalt, maar dat de voorkeur van de bevolking een grotere rol is gaan spelen. Dit is één van de belangrijkste achtergronden van de omvangrijke migratie in de jaren zestig en zeventig van de stad naar de meer landelijke gebieden in de omgeving van de stad.

In deze paragraaf wordt de relatie tussen demografische ontwikkelingen en het wonen beschreven. De demografische ontwikkelingen en de achtergronden ervan zijn uitvoeriger beschreven in hoofdstuk 3.

Tabel 13.1 Omvang en kenmerken bevolking en woningvoorraad, 1970-1995

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
bevolking						
omvang bevolking (x 1.000)	12.958	13.599	14.091	14.454	14.893	15.424
inwoners/km ² land	384	402	415	426	439	455
aantal huishoudens (x 1.000)	3.986	4.561	5.006	5.613	6.113	6.516
% eenpersoonshuishoudens	17,0	19,4	21,7	27,7	29,9	31,4
gemiddelde huishoudensomvang	3,21	2,95	2,78	2,54	2,41	2,34
woningvoorraad						
omvang woningvoorraad (x 1.000)	3.753	4.388	4.850	5.384	5.892	6.280
aantal woningen per km ²	111	130	143	159	174	185
% koopwoningen	35	38	41	43	45	48
% eengezinswoningen	67	68	69	69	69	71
oppervlakte woonkamer (m ²)	.	27,8 ^a	28,6 ^b	29,4	30,3	30,8 ^c

^a 1977.

^b 1981.

^c 1994.

Bron: CBS (a)

De omvang van de bevolking in Nederland is sinds 1970 met 2,5 miljoen personen toegenomen tot bijna 15,5 miljoen in 1995, een toename van 20% (tabel 13.1). De woningvoorraad is in diezelfde periode toegenomen met 2,5 miljoen woningen, een toename van 67%. De woningvoorraad is dus veel sneller toegenomen dan de bevolking. De omvang van de woningvoorraad wordt echter niet rechtstreeks bepaald door de bevolkingsomvang, maar door het aantal huishoudens dat woningbehoevend is.

Het aantal huishoudens is bij een bepaalde bevolkingsomvang in de eerste plaats afhankelijk van de leeftijdsopbouw van de bevolking. Vooral na 1970 is de bevolking in sterke mate ontgroend: het aandeel jongeren tot 20 jaar in de bevolking is afgenomen van bijna 40% in 1970 tot ruim 20% op dit moment. Hoe hoger het aandeel jongeren in de bevolking in een bepaald jaar, hoe lager de woningbehoefte op dat moment. Deze leeftijdsgroep woont immers niet zelfstandig. Het hoge aandeel jongeren in 1970 is tevens de oorzaak van de sterke toename van de woningbehoefte in de jaren daarna. Het aantal starters op de woningmarkt is in de jaren zeventig en tachtig zeer groot geweest.

In de tweede plaats is het aantal huishoudens afhankelijk van de wijze van huishoudensvorming. De paarvorming is sinds 1970 sterk afgenomen. Samenwonen of trouwen vindt sinds 1970 op steeds latere leeftijd plaats en veel meer dan vroeger stranden relaties, waardoor één huishouden al dan niet tijdelijk overgaat in twee huishoudens. In tabel 13.1 is te zien dat het aandeel eenpersoonshuishoudens in 25 jaar tijd bijna is verdubbeld van 17% van het totaal aantal huishoudens in 1970 tot ruim 31% nu. De ontgroening en de veranderende huishoudensvorming hebben ertoe geleid dat de gemiddelde omvang van de huishoudens sterk is afgenomen tussen 1970 en 1995. Het aantal huishoudens is al met al veel sneller toegenomen dan de bevolking.

Dit soort processen heeft grote consequenties voor de noodzakelijke omvang van de woningvoorraad. De mate waarin een bevolking woningbehoevend is, kan worden uitgedrukt in het aandeel van de bevolking dat hoofd is van een huishouden. Dit wordt ook wel de *headshiprate* genoemd.

Tabel 13.2

Headshiprates^a naar burgerlijke staat en leeftijd, 1971-1994

	1971	1977	1982	1986	1990	1994
ongetrouwd < 25 jaar	0,069	0,128	0,160	0,194	0,200	0,230
ongetrouwd 25-29 jaar	0,276	0,323	0,475	0,562	0,571	0,583
ongetrouwd 30-34 jaar	0,251	0,429	0,601	0,677	0,721	0,697
ongetrouwd ≥ 35 jaar	0,424	0,547	0,627	0,665	0,678	0,720
getrouwd	0,500	0,447	0,461	0,478	0,476	0,498
getrouwd geweest (incl. verweduwd)	0,775	0,776	0,789	0,813	0,822	0,839

^a Fractie van de bevolking dat hoofd is van een huishouden.

Bron: Ter Hennepe (1979); CBS (WBO'71-'94); CBS (a)

In tabel 13.2 zijn de *headshiprates* weergegeven voor de periode 1971-1994. Op basis van de volkstelling 1971 zijn de *headshiprates* berekend naar leeftijd en burgerlijke staat (Ter Hennepe 1979).¹ Voor de andere jaren is gebruikgemaakt van het Woningbehoefteonderzoek. Hieruit is af te leiden dat vooral de *headshiprate* van ongetrouwen in de jaren zeventig sterk is toegenomen. Voerde in 1971 nog maar 7% van de ongetrouwen jonger dan 25 jaar een zelfstandige huishouding, in 1982 is dat 16%. In de jaren daarna neemt dit aandeel toe tot 23%. Bij de oudere ongetrouwen is er een vergelijkbare toename van de *headshiprate*. Ook van personen die verweduwd of gescheiden zijn neemt de ratio toe. De *headshiprate* van getrouwen benadert per definitie de waarde 0,5, omdat elk van de partners een half huishouden vormt.²

De ontwikkeling in de *headshiprates* representeert de economische en sociaal-culturele processen die de achtergrond vormen van de veranderende woningbehoefte. *Headshiprates* veranderen in de eerste plaats door de leeftijd waarop men het ouderlijk huis verlaat en het soort huishouden dat dan wordt gevormd (alleenstaand of samenwonend/getrouwd). In de tweede plaats door de fractie van elke leeftijdsgroep die is getrouwd.³ In de derde plaats is voor ouderen in de categorie 'getrouwd geweest/verweduwd' van belang in welke mate zij zelfstandig een huishouding voeren of in een intramurale zorgvoorziening verblijven. Het huisvestingsbeleid ten aanzien van het langer zelfstandig wonen van ouderen is daardoor van invloed op de *headshiprate* van deze groep en daarmee op de noodzakelijke omvang van de woningvoorraad.

Tabel 13.3 Woonsituatie hoofden van huishoudens, 1982-1994 (in percentage hoofdbewoner gewone woning per groep huishoudens)

	1982	1986	1990	1994
ongetrouwd < 25 jaar	62,4	58,1	63,9	51,0
ongetrouwd 25-29 jaar	84,1	80,7	85,5	83,9
ongetrouwd 30-34 jaar	91,5	89,1	92,4	92,3
ongetrouwd ≥ 35 jaar	96,5	94,1	94,8	94,8
getrouwd	99,2	99,1	99,4	99,0
getrouwd geweest (incl. verweduwde)	98,1	96,0	98,0	95,6
totaal	96,4	94,7	95,7	94,2

Bron: CBS (WBO'82-'94) SCP-bewerking

Niet alle huishoudens zijn woningbehoevend in de zin dat zij als hoofdbewoner in een zelfstandige woning willen wonen. Een deel van de huishoudens woont in bij anderen en is daarmee geen hoofdbewoner van een woning. Ook woont een deel in zogenoemde bewoonde andere ruimten, zoals een woonboot of woonwagen. Tabel 13.3 bevat een weergave van het aandeel van elk van de bevolkingsgroepen dat zelfstandig een huishouding voert en hoofdbewoner van een gewone woning is. Het is niet mogelijk om deze gegevens voor de jaren zeventig te berekenen, reden waarom deze tijdreeks start in 1982. Uit de gegevens komt naar voren dat bijna alle zelfstandige huishoudens in een gewone woning wonen en dat er geen grote verschuivingen zijn geweest tussen 1982 en 1994. Alleen bij de ongetrouwden jonger dan 25 jaar is het aandeel zelfstandige huishoudens aanmerkelijk lager. Dit is een zeer fluïde groep, waarvan de woonsituatie snel wisselt, afhankelijk van de opleiding die wordt gevolgd en de beschikbaarheid van woonruimte. Deze groep voert dus wel steeds vaker een zelfstandige huishouding, maar niet steeds vaker als hoofdbewoner van een gewone woning. Vooral het lage aandeel hiervan in 1994 is opvallend. Uit de gegevens van het laatste Woningbehoeftenonderzoek, dat in 1997 en 1998 gehouden is, moet blijken of dit lage niveau van blijvende aard is.

Wordt de *kwantitatieve* woningbehoefte vooral bepaald door de mate waarin mensen als hoofdbewoner van een gewone woning een zelfstandige huishouding voeren, de *kwalitatieve* behoefte wordt eveneens voor een deel bepaald door demografische aspecten. De leeftijdsopbouw van de bevolking kan daarbij van belang zijn. De afname van het aandeel jongeren in de bevolking en de toename van het aandeel ouderen kan consequenties hebben voor de gewenste samenstelling van de woningvoorraad. De vraag naar woningen met veel kamers (ten behoeve van de kinderen) kan afnemen, de vraag naar woningen met een grotere woonkamer (ten behoeve van de grotere tijdsbesteding in de woning door ouderen) kan toenemen.

In het *SCR 1996* is dit onderzocht. Bij vergelijking van verschillende huishoudenscategorieën bleek de voorkeur voor een eengezinswoning tussen 1982 en 1994 in lichte mate te zijn afgenomen bij starters, alleenstaanden en mensen die ouder zijn dan 65 jaar. Een toename is waargenomen bij de gezinnen met kinderen en vooral bij de paren zonder kinderen. De voorkeuren van de paren zonder kinderen zijn in de beschreven periode steeds meer gaan lijken op die van de gezinnen met kinderen. Dit geldt ook voor het gewenste aantal kamers in de woning en de oppervlakte van de woonkamer. Bij dit laatste kenmerk is er een toename over de hele linie te constateren.

Ondanks deze veranderingen in woonvoorkeuren van de verschillende huishoudensgroepen, is de ontwikkeling van de samenstelling van de totale gewenste woningvoorraad opmerkelijk stabiel. De voorkeur van de totale bevolking voor een eengezinswoning neemt niet toe en ook het wenselijk geachte aantal kamers in de woning verandert vrijwel niet. Tussen 1981 en 1985 is de voorkeur voor een woning met drie kamers of minder iets toegenomen, om in de volgende jaren stabiel te blijven. Demografische ontwikkelingen zijn hieraan debet. De toename van het aandeel alleenstaanden compenseert de toenemende vraag naar eengezinswoningen en grotere woningen van gezinnen met en zonder kinderen. Wel is er over de hele linie een toename te zien van de voorkeur voor een grote woonkamer, wat als een belangrijk aspect van de woningkwaliteit kan worden beschouwd. Ofschoon het gewenste aantal kamers in de woning niet toeneemt, neemt de vraag naar ruimte in de woning wel toe. Hier is sprake van een duidelijke relatie met de ontwikkeling van de welvaart. Hoe sterker de toename van de welvaart, des te meer vraag er is naar kwaliteit in de woning.

Conclusie Demografische factoren bepalen voor een belangrijk deel de kwantitatieve vraag naar woningen. De groei van de bevolking en de huishoudensverdunding zijn verantwoordelijk geweest voor de enorme toename van de woningbehoefte in de afgelopen 25 jaar. Tevens wordt een deel van de kwalitatieve behoefte door demografische factoren bepaald, omdat de samenstelling van de bevolking verandert. De kwalitatieve behoefte wordt echter ook beïnvloed door ontwikkelingen in de welvaart en sociaal-culturele ontwikkelingen.

13.3.2 Welvaart en wonen Economische factoren beïnvloeden het wonen op veel manieren. Welvaartsgroei leidt tot een toename van de vraag naar woningen en woningkwaliteit, deels doordat economische groei van invloed is op de huishoudensvorming, deels doordat huishoudens een deel van de inkomensgroei besteden aan meer woonkwaliteit. De vraag naar meer woningkwaliteit is ook afhankelijk van de wijze waarop de economische groei verdeeld wordt over de huishoudens. De inkomensverdeling en de ontwikkeling daarvan zijn dus van belang voor de kwalitatieve vraag. Prijsontwikkelingen hebben tegelijkertijd invloed op de woningmarkt, en kunnen zowel een remmende als een stimulerende werking op de vraag hebben. Daarnaast hebben economische factoren als inflatie en rente een belangrijke invloed op de woningvraag. Er is dus een heel scala aan economische factoren van invloed op het wonen. Achtereenvolgens worden hier de invloed op het wonen van de welvaartsontwikkeling en de inkomensverdeling beschreven.

Welvaarts- en prijsontwikkeling In het algemeen geldt dat hoe hoger de huishoudensinkomens zijn, hoe hoger de woonconsumptie is. Woonconsumptie heeft een kwantitatieve (het aantal woningen) en een kwalitatieve component (de kwaliteit van de woning en het woonmilieu). Zoals in de vorige subparagraaf naar voren is gekomen, wordt de kwantitatieve vraag naar woningen maar in beperkte mate beïnvloed door economische factoren. Het grootste deel van de toename van de kwantitatieve woningvraag wordt verklaard uit demografische factoren. Er is daarbij wel sprake van wisselwerking met economische en sociaal-culturele ontwikkelingen. Sociaal-economische ontwikkelingen vormen de randvoorwaarde waardoor veranderingen in huishoudensvorming mogelijk worden. Zo hebben bijvoorbeeld de invoering van de AOW en de betere pensioenvoorziening ertoe geleid dat ouderen een grotere inkomenszekerheid hebben nadat zij gestopt zijn met werken, waardoor zij langer zelfstandig kunnen blijven wonen. Dit heeft voor een toenemende woningbehoefte van ouderen gezorgd.

Zoals in hoofdstuk 4 (Economie en verzorgingsstaat) wordt beschreven, is het besteedbare inkomen macro gezien in Nederland sterk toegenomen tussen 1970 en 1995. Wordt echter rekening gehouden met de bevolkingstoename en de toename van het aantal huishoudens, dan blijft er van deze groei niet zo veel meer over. De toename van het totale besteedbare inkomen wordt voor een belangrijk deel tenietgedaan door de bevolkingsgroei en de groei van het aantal huishoudens, zodat het besteedbare inkomen per huishouden niet spectaculair is toegenomen tussen 1970 en 1995. Er is hierbij geen sprake van een gelijkmatige ontwikkeling. In de jaren zeventig nam het besteedbare inkomen toe, in de jaren tachtig nam het af, om in de jaren negentig een licht positief saldo ten opzichte van 1970 te bereiken.

Opvallend is dat ondanks de beperkte toename van het besteedbare inkomen op huishoudensniveau, de uitgaven voor het wonen op macroniveau sterk zijn toegenomen tussen 1970 en 1995. Per saldo neemt het aandeel van de woonuitgaven binnen de totale consumptieve bestedingen fors toe van 6,6% in 1970, 9,5% in 1980 tot 15,4% in 1995 (CBS a). Daarmee gedragen de woonuitgaven zich niet zoals andere uitgaven voor primaire behoeften, zoals voeding en kleding, waarvoor, wanneer een bepaalde basisbehoefte is bevredigd, de uitgaven minder dan evenredig toenemen met het inkomen. Naarmate de welvaart toeneemt, wordt daarentegen het aandeel van het inkomen dat aan wonen wordt uitgegeven hoger. Via het wonen kunnen mensen zich status verwerven, zowel door de kwaliteit als de locatie van de woning. Overigens is het waarschijnlijk dat in één deel van de woningvoorraad de woning functioneert als noodzakelijk goed zoals voedsel en kleding, en in een ander deel als luxe artikel (Priemus et al. 1994).

Tabel 13.4

Prijsontwikkelingen totale gezinsconsumptie, bouwkosten, huren en koopprijzen, 1970-1996 (in indexcijfers 1970 = 100)

	1970	1975	1980	1985	1990	1996
totale gezinsconsumptie	100	143	195	240	248	289
bouwkosten ^a	100	163	247	242	276	335
huurprijzen	100	149	218	299	354	487
koopprijzen	100	162	268	219	275	412

^a Bouwkosten tot en met 1985 gebaseerd op aanneemsommen van woningwetwoningen, daarna op basis van de aanneemsommen in de gehele sociale huursector, gecorrigeerd voor veranderingen in kwaliteit.

Bron: CBS (a); VROM (1997a)

Een aspect van de ontwikkeling van de macrowoonuitgaven is de ontwikkeling van de prijzen. In tabel 13.4 worden de prijsontwikkelingen van een aantal aspecten die te maken hebben met het wonen afgezet tegen de prijsindex van de totale gezinsconsumptie (inflatie). In de periode 1970 tot 1996 zijn de prijzen voor het wonen aanzienlijk meer toegenomen dan die van de totale gezinsconsumptie. In de eerste helft van de jaren zeventig is er nog sprake van een evenredige prijsontwikkeling, in de jaren daarna gaat de stijging van de huur- en koopprijzen ver uit boven de algemene prijsstijging. De bouwkosten nemen gestaag toe over de hele periode, gemiddeld sneller dan de algemene prijsindex. Alleen tussen 1980 en 1985 is er sprake van stabilisering. De stagnatie op de

woningmarkt, in het bijzonder het inzakken van de markt van koopwoningen in deze periode, is hieraan debet. De snellere toename van de prijzen in de woningbouw dan het algemene indexcijfer wordt geweten aan de relatief achterblijvende arbeidsproductiviteit in de bouw, waardoor de loonkosten een relatief groot deel van de totale kosten uitmaken in vergelijking met andere sectoren van de economie.

De huurprijzen nemen gedurende de hele meetperiode toe, het meest tussen 1980 en 1985 en tussen 1990 en 1996. Over de gehele periode zijn de huurprijzen met bijna 70% meer toegenomen dan de prijzen van de totale gezinsconsumptie. De oorzaken hiervan moeten enerzijds worden gezocht in de kwaliteits-toename van de woningvoorraad, anderzijds in de directe invloed van de overheid op de huurprijzen. Hierop zal in paragraaf 13.4, waar onder meer het kwaliteitsbeleid en het woonlastenbeleid aan de orde komen, nader worden ingegaan.

De kooprijzen volgen een veel grilliger verloop, dat wordt gekenmerkt door snelle en forse prijsstijgingen en -dalingen. De hausses op de markt van koopwoningen in de tweede helft van de jaren zeventig en in de eerste helft van de jaren negentig uit zich in een forse toename van de prijzen. De eerste helft van de jaren tachtig laat een prijsafname zien. De prijsontwikkeling van koopwoningen is veel sterker afhankelijk van algemene economische ontwikkelingen dan die van huurwoningen.

Er blijkt een duidelijk verband aanwezig te zijn tussen de prijsontwikkeling in de koopsector en de ontwikkeling van de hypotheekrente en de ontwikkeling van de lonen. Ook de ruimte op de kapitaalmarkt is hierbij van belang. De afschaffing van de kredietbeheersing door de Nederlandse Bank in 1972 en de uitbreiding van gemeentelijke hypotheekgaranties heeft een opwaarts effect gehad op de kooprijzen (Boelhouwer et al. 1995). De relaties zijn echter niet altijd even duidelijk, omdat er vertragende elementen schuilgaan achter de prijsontwikkeling op de koopmarkt. Als bijvoorbeeld de rente toeneemt, wordt het minder aantrekkelijk om te investeren in een eigen woning. Maar als de verwachting is dat de rente nog verder zal toenemen, zullen veel mensen ertoe neigen toch maar een woning te kopen, en blijft het hoge prijspeil op niveau. Zo duurde het eind jaren zeventig relatief lang voordat de vraag naar koopwoningen sterk afnam, waardoor de prijzen gingen dalen. Omgekeerd werkt dit ook. Ondanks de relatief lage rente in de tweede helft van de jaren tachtig duurde het tot aan het midden van de jaren negentig voordat er zich weer een nieuwe hausse op de markt van koopwoningen voordeed.

Investerings in het algemeen en in de woningbouw in het bijzonder zijn conjunctuurgevoelig. Wanneer de bouw van woningen volledig aan de markt zou worden overgelaten, zouden er grillige patronen ontstaan in de omvang van de woningbouw. Dit kan worden afgelezen aan de productie van vrije-sectorwoningen in Nederland (Kersloot 1995). De productie van deze woningen volgt de prijsontwikkeling in de koopsector en daarmee de ontwikkeling in de rentestand. Ook hier zijn dezelfde vertragingen gevonden die bij de prijsontwikkeling gevonden worden. Dat de woningbouw een veel constanter volume heeft gekend in de afgelopen 25 jaar heeft te maken met marktinterventie door de overheid. Wanneer de markt van koopwoningen inzakke, vond de woningbouw vooral in de huursector plaats. Hierover in paragraaf 13.4 meer.

Inkomensverdeling en wonen

De woningmarkt in het algemeen en daarmee ook de markt van koopwoningen is niet alleen sterk afhankelijk van de economische ontwikkeling, maar ook van de verdeling van de economische groei over de huishoudens. Zoals gesteld is de woning maar ten dele een primair goed, en heeft de woning daarnaast

duidelijk een functie in de wijze waarop statusverschillen tussen mensen worden geuit. De inkomensverdeling in Nederland is echter tamelijk egaal, minder ongelijk dan in veel van de andere landen in de Westerse wereld. Toch komt de inkomensverdeling tot uiting op de woningmarkt (zie tabel 13.5).

Lagere inkomensgroepen wonen vaker in een flat- of etagewoning in de huursector en vaker in een oudere woning dan de hogere inkomensgroepen. Deels zijn deze verschillen echter terug te voeren op het huishoudenstype. Onder de lagere inkomensgroepen bevinden zich meer ouderen en alleenstaanden dan onder de hogere. Deze groepen hebben minder behoefte aan een eengezinswoning dan gezinnen.

Tabel 13.5

Kwartielen (25%-groepen) van de inkomensverdeling en woningkenmerken, 1977-1994 (totaal in procenten en als index per inkomensgroep, percentage totaal = 100)

	jaar	% van totaal	1e kwartiel (laag) index	2e kwartiel index	3e kwartiel index	4e kwartiel (hoog) index
% eengezinshuurwoningen	1977	32,2	100	115	108	77
	1982	31,7	104	115	111	69
	1994	25,3	118	125	100	57
% eengezinskoopwoningen	1977	36,6	76	86	103	135
	1982	33,2	67	71	107	155
	1994	41,5	48	65	120	166
% meergezinshuurwoningen	1977	26,9	127	105	90	78
	1982	31,4	134	115	81	68
	1994	29,0	164	128	68	41
% meergezinskoopwoningen	1977	4,1	85	78	95	137
	1982	3,6	69	91	109	149
	1994	4,2	62	105	117	119
% bouwjaar < 1945	1982	32,4	131	110	82	77
	1994	23,7	117	103	88	91
1945-1964	1982	28,5	107	118	99	76
	1994	22,1	120	124	93	64
1965-1979	1982	35,7	71	78	116	136
	1994	29,7	87	94	109	111
1980+	1982	3,4	59	88	109	141
	1994	24,5	81	84	106	128

Bron: CBS (WBO'77-'94) SCP-bewerking

Voor de ontwikkelingen van de woningkenmerken naar inkomensgroep is het niet mogelijk de gehele periode vanaf 1970 te beschrijven. De tijdreeks start in de hier gepresenteerde analyse bij het jaar 1977. In de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig is de ongelijkheid op de woningmarkt tussen de inkomensgroepen iets toegenomen. Lagere inkomensgroepen zijn sterker ondervertegenwoordigd in de eengezinskoopwoningen, hogere inkomensgroepen sterker oververtegenwoordigd. Het aandeel koopwoningen in de woningvoorraad is met bijna 30% toegenomen ten opzichte van 1982. De lagere inkomensgroepen hebben minder kunnen meedelen in deze toename, waardoor hun aandeel in de koopsector is achtergebleven bij de hogere inkomensgroepen. Deze onge-

lijke verdeling van de toename van het eigen-woningbezit komt tot uiting in een sterke toename van het aandeel van de lagere inkomensgroepen in de huursector, vooral in de flat- of etagewoningen.

Was in 1982 de ouderdom van de woning nog een duidelijke graadmeter voor de inkomensverschillen, in 1994 is dat veel minder het geval. De onderste helft van de inkomensverdeling is nu het sterkst oververtegenwoordigd in de vroeg naoorlogse woningbouw. De vooroorlogse woningen van slechte kwaliteit, waar in vooral de lagere inkomensgroepen woonden, zijn inmiddels gesloopt en de betere woningen van vóór 1945 - denk aan de populaire woningen uit de jaren dertig - zijn behouden en worden bewoond door de hogere inkomensgroepen.

Al deze verschillen tussen de inkomensgroepen en woningkenmerken zeggen veel over de structuur van de Nederlandse woningmarkt, maar minder over de verdeling van de kwaliteit over de verschillende inkomensgroepen. Daarom is naast vorenstaande analyse een kwaliteitsverdeling gemaakt van de woningvoorraad. Dit is gedaan met behulp van het woningwaarderingssysteem, een puntenstelsel op basis waarvan de maximale huurprijs van huurwoningen wordt vastgesteld. Ruimte in en om de woning en uitrusting van de woning vormen de basis van dit waarderingssysteem. De simulatie van dit puntenstelsel is voor elk van de meetjaren 1977, 1982 en 1994 uitgevoerd.⁴ In tabel 13.6 staan de uitkomsten van deze simulatie.

Tabel 13.6

Kwaliteitspunten en inkomensverdeling, ongecorrigeerd en gecorrigeerd, 1977-1994

	jaar	1e kwartiel (laag)	2e kwartiel	3e kwartiel	4e kwartiel (hoog)
gemiddeld aantal kwaliteitspunten, index (totaal = 100)	1977	85	97	104	114
	1982	85	93	106	116
	1994	84	91	106	119
idem gecorrigeerd voor huishoudens, omvang en gemeentegrootte, index (totaal = 100)	1977	93	95	100	111
	1982	94	95	101	110
	1994	92	94	102	112

Bron: CBS (WBO'77-'94) SCP-bewerking

Het gemiddelde aantal kwaliteitspunten verschilt duidelijk tussen de inkomensgroepen. Gemiddeld wonen in 1994 de huishoudens in de hoogste inkomensgroep in een woning die 19% meer kwaliteitspunten heeft dan het gemiddelde. Voor de huishoudens in de laagste inkomensgroep ligt het kwaliteitsniveau 16% beneden het gemiddelde. Worden de meetjaren met elkaar vergeleken, dan blijken de kwaliteitsverschillen tussen de inkomensgroepen iets te zijn toegenomen. Echter, gezien de grote verschuivingen tussen de inkomensgroepen in eigendomsverhouding en de minder grote verschuivingen in de bouwwijze en het bouwjaar van de woning, valt de ontwikkeling in het aantal kwaliteitspunten mee. Dit betekent dat de lagere inkomensgroepen vrijwel evenredig hebben kunnen meedelen in de toename van de kwaliteit van de woningvoorraad als de hogere inkomensgroepen.

Zoals gezegd zijn de huishoudens in de lagere inkomensgroepen vaker alleenstaand en hebben zij dus gemiddeld genomen een kleinere woning dan grotere huishoudens. Omdat de ruimte in de woning een belangrijk onderdeel van de hier gepresenteerde kwaliteitsmaat vormt, kan dit een vertekend beeld opleveren. Om die reden is de analyse nogmaals uitgevoerd, waarbij rekening

gehouden wordt met de omvang van het huishouden. Tevens is daarbij gecorrigeerd voor de grootte van de gemeente waarin een huishouden woont. Dit element is in de analyse betrokken omdat de bouwwijze van de woning sterk afwijkt tussen de gemeenten onderscheiden naar aantal inwoners. Hoe groter de gemeente, hoe hoger het aandeel flat- en etagewoningen. Dit heeft deels te maken met de hogere grondprijs in de grotere gemeenten en deels met verschillen in bouwbeleid tussen grotere en kleinere gemeenten. In de analyse is dus rekening gehouden met huishoudensgrootte en gemeentegrootte. Het resultaat van deze analyse heeft een duidelijk nivellerend effect op de kwaliteitsverschillen tussen de inkomensgroepen.

In de onderste drie rijen van tabel 13.6 zijn deze gecorrigeerde puntentallen geïndexeerd ten opzichte van het gemiddelde. Ligt voor 1994 het ongecorrigeerde puntental van de lagere inkomensgroep 16% onder het gemiddelde (100-84), gecorrigeerd voor huishoudensgrootte en gemeentegrootte bedraagt het verschil nog maar de helft (100-92). Voor het tweede en derde kwartiel maakt de correctie niet zo veel uit, voor de hoogste inkomensgroep is de kwaliteitsscore wel weer aanzienlijk lager als gevolg van correctie. Vooral opvallend is dat er in de onderste helft van de inkomensverdeling gemiddeld genomen vrijwel geen kwaliteitsverschillen meer zijn.

Conclusie Geconcludeerd kan worden dat de inkomensverschillen maar in beperkte mate tot uiting komen in verschillen in woningkwaliteit. Vooral de verschillen in de onderste helft van de inkomensverdeling zijn beperkt te noemen. Hierbij speelt de afname van het vooroorlogse deel van de woningvoorraad een belangrijke rol. Het aandeel slechte en daarmee goedkope woningen is in de jaren zeventig en tachtig afgenomen. Wel lijken de verschillen in woningkwaliteit tussen de inkomensgroepen in de jaren tachtig en negentig iets groter te zijn geworden. Dit kan worden verklaard uit het feit dat de lagere inkomensgroepen minder dan de hogere hebben gedeeld in de toename van het eigen-woningbezit. De uiting van statusverschillen tussen bevolkingsgroepen komt dus niet zo sterk naar voren wanneer de objectieve woningkwaliteit als graadmeter wordt genomen. Het lijkt er echter op dat de verschillen in sociaal-economische status wel steeds meer tot uiting komen via de eigendomsverhouding. In de bovenste helft van de inkomensverdeling is men steeds vaker eigenaar-bewoner, terwijl de lagere inkomensgroepen vooral zijn aangewezen op een huurwoning. Kopen is een uiting van status, huren niet.

13.3.3 Sociaal-culturele ontwikkelingen In het begrip 'sociaal-culturele ontwikkelingen' komen veel trends samen: individualisering, emancipatie, tijdgebruik, ruimtegebruik, mobiliteit enzovoort. De uitkomsten van al deze processen worden veelal onder de noemer 'differentiatie van leefstijlen' gevat, die zich uit in een toenemende differentiatie van woonmilieus. Hier zal kort worden ingegaan op enkele van deze trends. De paragraaf wordt afgesloten met een analyse van de verandering in de woonvoorkeuren, wat op zichzelf als een sociaal-culturele ontwikkeling kan worden beschouwd.

Individualisering uit zich op de woningmarkt in een afname van de gemiddelde woningbezetting. Dit komt doordat steeds minder mensen in de vroeger dominante huishoudensvorm van gezin met kinderen wonen. Zoals in paragraaf 13.3.2 al naar voren kwam, is het aandeel eenpersoonshuishoudens sterk toegenomen tussen 1970 en midden jaren negentig. Het noodzakelijke aantal woningen heeft daardoor veel sterker toe moeten nemen dan op basis van alleen de bevolkingsgroei en veranderde leeftijdsopbouw verwacht zou kunnen worden. Het kleiner worden van de huishoudens heeft tot gevolg dat er per persoon veel meer ruimte in de woning beschikbaar is. De grootte van de

woningen is in de hier beschreven periode namelijk niet afgenomen. Thuiswonende kinderen hebben veel vaker een eigen kamer, alleen bij de leden van etnische-minderheidsgroepen komt het nog veel voor dat kinderen een kamer moeten delen.

Wanneer jongeren het ouderlijk huis verlaten, doen zij dit steeds vaker als alleenstaande. Ook hier is sprake van een duidelijke trend. In het begin van de jaren zeventig ging nog 27% vanuit het ouderlijk huis als alleenstaande wonen, begin jaren negentig bedroeg dat aandeel 55%.

Aan de andere kant van de leeftijdsschaal blijkt dat ouderen langer zelfstandig blijven wonen. Dit komt deels door het gevoerde overheidsbeleid, dat erop is gericht ouderen zolang mogelijk zelfstandig te laten wonen. Deels komt het door de veranderende woonvoorkeuren van ouderen, waarbij de aanwezige woonruimte in de bejaardenoorden te beperkt wordt gevonden. Daarnaast is ook de beeldvorming over ouderen in de maatschappij in de afgelopen decennia duidelijk gewijzigd. De oudere wordt niet meer gezien als iemand die voornamelijk uit wil rusten van een arbeidzaam leven, maar als iemand die actief in de maatschappij wil staan. Het streven is ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen.

Omdat de arbeidsparticipatie van de jongere ouderen (tussen 50 en 65 jaar) de afgelopen decennia sterk is afgenomen, is de beschikbare tijd van deze groep voor vrijetijdsbesteding aanzienlijk toegenomen. Dit betekent dat de woning al op relatief jonge leeftijd het middelpunt van het bestaan gaat vormen. Het grootste deel van de tijd van deze groepen wordt in en om de woning doorgebracht. Dit stelt andere eisen aan de woning dan vroeger. De jongere ouderen zijn in grote meerderheid gezond en vormen daardoor een zeer actief deel van de bevolking. De woning is niet meer de rustplaats om te genieten van de 'welverdiende oude dag', maar het centrum van activiteit. De ruimte in en om de woning zal dan ook groter moeten zijn om aan deze activiteiten ruimte te kunnen bieden. Ook kan een eerdere uittreding uit het arbeidsproces leiden tot een grotere drang om te verhuizen naar een minder aan de werkplek gebonden woonlocatie. Hiervoor zijn echter in Nederland nog weinig aanwijzingen te vinden.

Voor de locatie van het wonen is de vrouwenemancipatie van belang. Als gevolg van de toename van het aantal vrouwen in het arbeidsproces is het aantal tweeverdieners de afgelopen decennia gestegen. Dit betekent dat er aan de locatie van de woning meer eisen worden gesteld. Het combineren van twee werklocaties, een woonlocatie en, in het geval van tweeverdieners met kinderen, de locatie van scholen en kinderopvang, maakt het vinden van een geschikte woonlocatie niet eenvoudig. Ondanks de sterk toegenomen (auto)mobiliteit lijkt vooral het tijdsbudget van dit soort huishoudens de keuze van de woonlocatie te beperken. Naarmate beide partners hoger zijn opgeleid, is de werkgelegenheid meer geconcentreerd in de Randstad en daarbinnen in de grote steden. De keuze van de woonlocatie voor deze groepen is daardoor beperkt tot de suburbane gemeenten die centraal gelegen zijn in de Randstad.

Voor andere bevolkingsgroepen ligt de woonplaats bijna automatisch vast. De etnische minderheden hebben sinds de jaren zeventig steeds meer gekozen voor de grote steden als woonplaats. Een groot deel van de toename van deze groepen is in de grote steden terechtgekomen. De concentratie van minderheden in de grote steden heeft als gevolg van de natuurlijke aanwas bij deze groepen een zelfversterkend karakter gekregen. Dit leidt overigens wel tot een sterker wordende discrepantie tussen de woonwensen van de stedelijke bevolking en de mogelijkheden van deze groepen binnen de stedelijke woningvoorraad. Een groot deel van de gezinnen met kinderen uit de etnische-

minderheidsgroepen wil, net als bij de autochtonen het geval is, bij voorkeur in een eengezinswoning met een tuin wonen, terwijl deze wens in de grote steden nauwelijks realiseerbaar is. Hierbij worden de minderheden tevens beperkt door hun beperkte financiële mogelijkheden. Tot op heden is de gemeentegrens nog een te hoge barrière gebleken voor de minderheden, waardoor er nog geen suburbanisatietrend van enige omvang is onder deze groepen.

Tabel 13.7

Aandeel van de bevolking in gemeenten, naar gemeentegrootte, 1971-1996 (verticaal gepercentreerd)

	1971	1975	1980	1985	1990	1996
< 5.000 inwoners	8,0	8,4	5,0	3,8	2,3	1,1
5.000-20.000 inwoners	30,4	32,0	30,1	28,8	28,8	27,9
20.000-50.000 inwoners	18,2	18,6	24,4	25,3	26,1	26,8
50.000-100.000 inwoners	14,6	13,9	13,7	16,4	17,5	14,9
100.000-250.000 inwoners	11,1	11,5	14,4	14,1	13,8	17,9
250.000 inwoners of meer	17,6	15,6	12,4	11,7	11,5	11,3

Bron: CBS (a)

De suburbanisatietrend uit de jaren zeventig en tachtig heeft er paradoxaal genoeg toe geleid dat er steeds minder mensen in kleine gemeenten wonen. Als gevolg van de suburbanisatie zijn veel kleine gemeenten groter geworden (zie tabel 13.7). Het aandeel van de bevolking dat in zeer kleine gemeenten woont, is bijna nihil. Hieraan is ook de gemeentelijke herindeling debet. Het aantal gemeenten is in de hier beschreven periode afgenomen van 913 tot 625. De grootste groei wordt gevonden bij de gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners. Veel kleine gemeenten zijn samengevoegd en veel kleine gemeenten hebben als gevolg van de suburbanisatiestroom hun inwonertal fors zien toenemen. Verder is er een sterke toename van het bevolkingsaandeel bij de gemeenten met meer dan 100.000 maar minder dan 250.000 inwoners. Een eerste sterke toename in deze categorie vindt plaats tussen 1975 en 1980. Dit wordt veroorzaakt doordat de gemeente Utrecht dusdanig in inwonertal achteruitgaat dat deze gemeente door de grens van 250.000 inwoners zakt. De tweede sterke toename in deze categorie vindt plaats na 1990. De oorzaak hiervan is dat het inwonertal van een aantal gemeenten, waaronder Zoetermeer, door de grens van 100.000 inwoners breekt. De grote steden in Nederland hebben in absolute én relatieve zin inwoners verloren tussen 1970 en 1996.

De groei van de Nederlandse bevolking is vooral terechtgekomen bij de middelgrote steden en bij de kleinere, maar niet zo heel kleine, suburbane gemeenten. Er is daarmee sinds 1970 sprake van desurbanisatie, een afname van het belang van de grote steden en schaalvergroting van de suburbane gemeenten, waardoor de suburbs zich onder de middelgrote steden scharen.

13.3.4 Conclusie: veranderende woonvoorkeuren

Demografische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen hebben invloed op de woningmarkt. Het duidelijkst is de invloed van de demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen op de omvang van de woningvoorraad. De bevolking is snel toegenomen en het aantal huishoudens nog veel sneller als gevolg van de huishoudensverdunning.

Economische ontwikkelingen hebben vooral invloed gehad op het functioneren van de woning(bouw)markt, waarbij de overheid regelmatig stabiliserende maatregelen heeft moeten nemen om de markt in balans te houden. Dit komt in de volgende paragraaf uitgebreid aan de orde.

De dynamiek aan de vraagzijde van de woningmarkt is de afgelopen jaren beperkt geweest. Het aandeel van de huishoudens dat wil verhuizen laat geen grote schommelingen zien. In 1970 wilde een kwart van alle meerpersoonshuishoudens verhuizen, in 1994 is dat aandeel niet anders. Bij de alleenstaanden is de wens tot verhuizen wel toegenomen. De meer geëmancipeerde positie op de woningmarkt van deze groep is daar debet aan. Ook alleenstaanden hebben recht op een zelfstandige woning en kunnen daar eisen aan stellen. De uitkomsten van al deze processen kunnen tot uiting komen in de woonvoorkeuren van de bevolking. Gezien de lange tijdsspanne van de analyse kan hierbij slechts over een beperkt aantal woningkenmerken worden gerapporteerd. Tabel 13.8 presenteert de ontwikkeling sinds 1970 van de gewenste omvang van de woning en de gewenste eigendomsverhouding voor verschillende groepen woningzoekenden.

Tabel 13.8

Woonvoorkeuren, 1970-1994 (in procenten)

	jaar	huishoudens ^a	alleenstaand	huishoudens + alleenstaanden	starters
gewenste woning: koop	1970	–	–	21	21
	1975	35	21	–	39
	1982	32	14	27	18
	1986	45	17	36	22
	1990	52	22	42	25
	1994	60	31	50	29
gewenste woning: klein ^b	1970	–	–	36	53
	1975	27	81	–	38
	1982	26	70	37	62
	1985	23	70	38	62
	1990	23	66	38	62
	1994	22	64	37	65
gewenste woning: groot ^c	1970	–	–	9	1
	1975	10	1	–	0
	1982	8	2	6	2
	1986	7	2	7	2
	1990	10	2	7	2
	1994	9	2	7	2

^a Hoofden van meerpersoonshuishoudens.

^b Voor de jaren 1970 en 1975: 4 vertrekken of minder (uitgangspunt 3 kamers + keuken). Voor de andere jaren 3 kamers of minder.

^c Voor de jaren 1970 en 1975: 7 vertrekken of meer (uitgangspunt keuken + 5 of meer kamers + evt. zolder). Voor de overige jaren 6 kamers of meer.

Bron: VRO (1979); CBS (WBO'75-'94) SCP-bewerking

Uit tabel 13.8 komt naar voren dat de voorkeur voor een kleine woning van drie kamers of minder afneemt. Dit is het geval bij zowel de meerpersoonshuishoudens als bij de alleenstaanden. Omdat echter het aandeel alleenstaanden is toegenomen in de beschreven periode, daalt de voorkeur voor een kleine woning in zijn totaliteit niet. Bij de starters op de woningmarkt is er sprake van een toename. De voorkeur voor een grote woning laat geen duidelijke ontwikkeling zien en blijft laag. Zoals eerder vermeld is de ruimtevraag in de woning in de jaren

tachtig wel toegenomen. Dit wordt verklaard door de toename van de voorkeur voor een grote woonkamer.

De belangrijkste ontwikkeling sinds 1970 vindt zijn beslag bij de eigendomsverhouding. Bij alle huishoudensgroepen is de voorkeur voor een koopwoning fors toegenomen. Wilde in 1970 nog maar 21% van alle huishoudens en alleenstaanden naar een koopwoning verhuizen, in 1994 is dat 50%. Ook bij de starters is een toename te zien. De enige trendbreuk in deze ontwikkeling ligt in 1982, de tijd waarin de koopmarkt, na een hausseperiode, is ingezakt.

Deze dip in de markt van koopwoningen, die samenvalt met een algemene economische recessie, zal een belangrijke rol spelen in de beleidsontwikkeling na 1970. Hierover handelt de volgende paragraaf.

§ 13.4 Van merit naar markt: 25 jaar beleid De volkshuisvesting maakt onderdeel uit van de verzorgingsstaat die Nederland is. In de Grondwet is de plicht van de overheid verankerd om de bevolking te huisvesten. In het volkshuisvestingsbeleid is de belangrijkste doelstelling die om voor voldoende, goede en betaalbare huisvesting te zorgen. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de huisvesting van de bevolking is derhalve groot. Dit komt tot uitdrukking in de omvangrijke regelgeving en omvangrijke subsidiëring van de volkshuisvesting door de overheid. De drie algemene kenmerken van de verzorgingsstaat, solidariteit, sociale rechtvaardigheid en volledige werkgelegenheid, zijn terug te vinden in het volkshuisvestingsbeleid (Priemus et al. 1994). De overheid garandeert een minimumniveau voor de kwantitatieve en kwalitatieve huisvesting van de bevolking, zorgt voor de beschikbaarheid van voldoende keuzemogelijkheden op de woningmarkt voor brede lagen van de bevolking en zorgt ervoor dat de werkgelegenheid in de woningbouw geen grote fluctuaties kent.

Veranderende visies op de volkshuisvesting Deze algemene verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het wonen in Nederland zegt weliswaar iets over het belang dat aan het wonen wordt gehecht, maar nog niets over de politiek-maatschappelijke visie ten aanzien van het wonen en de mate van overheidsingrijpen. Tot aan het einde van de jaren zestig stond de wederopbouw van Nederland en het kwantitatieve woningtekort centraal, wat de reden vormde voor verregaand ingrijpen van de overheid in de woningbouw, de huurprijzen en de woningkwaliteit. Rond 1970 is dat beeld anders geworden. De welvaart is toegenomen en de ergste woningnood was gelenigd. In de *Nota volkshuisvesting* uit 1972 (Udink en Buck 1972) wordt daarom gekozen voor een economische benadering van de volkshuisvesting, waarbij de marktwerking vooropstaat, terwijl er daarnaast een vangnet is voor degenen die de marktprijs niet kunnen opbrengen. Door politieke ontwikkelingen komt deze nota niet tot uitvoering en met de komst van het kabinet-Den Uyl verandert de visie op het wonen drastisch. Het wonen wordt gezien als een *merit-good* en 'primaire goed' (Vermeijden 1997). De *merit-good*-gedachte is erop gebaseerd dat het vanuit maatschappelijk oogpunt belangrijk is dat het woonpeil op een hoger niveau wordt gebracht. In deze visie wordt ervan uitgegaan dat dit niet vanzelf zal gaan, maar dat de overheid daarbij de bevolking moet bijstaan. Het wonen als bestedingscategorie moet door de overheid worden gestimuleerd. De overheid doorbreekt hiermee het principe van de consumentensouvereiniteit en ziet zich genoodzaakt het marktmechanisme te corrigeren. Daarnaast speelt het argument dat wonen een primaire goed is, waarmee wordt bedoeld dat de algemene verhoging van de kwaliteit van het wonen aan iedereen in gelijke mate ten goede moet komen. De invloed van de inkomensverdeling op de woonconsumptie moet worden beperkt.

Beide elementen (*merit* en primair) rechtvaardigen een beleid van algemene herverdeling van de welvaart via de volkshuisvesting. In de *Nota huur- en subsidiebeleid* (Gruijters et al. 1974) uit 1974 wordt deze visie van toepassing op de huursector, waarbij objectsubsidies het algemene niveau van de woningkwaliteit en -consumptie moet stimuleren en de subjectsubsidies een gelijkmatige verdeling van deze kwaliteit over de bevolking moet bevorderen.

Na de volgende politieke omslag in 1977/78 wordt de nadruk weer meer gelegd op de marktprincipes, waarbij alle waar naar zijn geld moet zijn. Dit leidt er vooral toe dat de kwaliteit en de huurprijs nauwer met elkaar in relatie worden gebracht. Er wordt teruggegrepen naar de ideeën uit 1972, waarbij de subjectsubsidies als kerninstrument van de volkshuisvesting worden beschouwd. Hiermee wordt in feite afscheid genomen van het idee van de woning als *merit-good*. Sociaal-economische omstandigheden maken het echter tot aan het eind van de jaren tachtig niet mogelijk de omslag in de praktijk uit te voeren. In de tweede helft van de jaren tachtig wordt in het beleid ook het principe van het wonen als primair goed gedeeltelijk doorbroken, door de relatie tussen huur en inkomen centraler te stellen in het beleid. Goedkope woningen zijn specifiek bedoeld voor de lagere inkomens en duurdere voor de hogere inkomens. Omdat de relatie tussen prijs en kwaliteit eveneens meer nadruk heeft gekregen, betekent dit dat in de beleidsfilosofie ook de verdeling van de kwaliteit over de inkomens minder gelijkmatig kan zijn. Met de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig* (TK 1988/1989) uit 1989 wordt de omslag in het beleidsdenken geformaliseerd en in de jaren daarna tot uitvoering gebracht. Hierbij worden de lagere inkomensgroepen tot doelgroepen van het beleid bestempeld en wordt het kwaliteitsniveau van de woningvoorraad goeddeels aan de markt overgelaten, waarbij de overheid minimumeisen stelt.

Tegelijkertijd vindt er een verbreding plaats van de reikwijdte van het beleid. Het gaat niet alleen meer om de bouw van nieuwe woningen, maar om het beheer van de bestaande woningvoorraad, waarbij de woning en haar omgeving in sociale en fysieke zin als een geheel worden beschouwd. Het woonmilieu staat sinds het midden van de jaren negentig centraal in het beleid, waardoor het thema 'leefbaarheid' een essentieel onderdeel van het beleid is geworden.

In het vervolg van deze beleidsparagraaf zal nader worden ingegaan op de drie belangrijkste thema's die het volkshuisvestingsbeleid hebben gedomineerd in de hier beschreven periode, te weten kwantiteit (incl. locatie), kwaliteit en betaalbaarheid. In drie subparagrafen zal elk van deze thema's centraal staan (§ 13.4.2-13.4.4). Alvorens een inhoudelijke analyse van het beleid plaatsvindt, worden in de eerste subparagraaf echter eerst de overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting als onderdeel van de totale overheidsuitgaven kort belicht en wordt de discussie beschreven over de wijze waarop de volkshuisvesting in de afgelopen 25 jaar is gesubsidieerd.

13.4.1 Overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting en subsidiesystematiek

Vanaf het begin van de jaren zeventig tot de tweede helft van de jaren tachtig hebben de uitgaven voor de volkshuisvesting als onderdeel van de totale rijksbegroting tussen 7% en 9% bedragen (zie tabel 13.9). Daarna zijn de uitgaven snel afgenomen tot ongeveer 3%.

Bij de overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting moet onderscheid gemaakt worden tussen subsidies en leningen. Begrotingstechnisch worden leningen sinds 1976 als uitgaven aangemerkt, waartegenover op termijn inkomsten staan, die echter niet naar de volkshuisvesting vloeien, maar onderdeel zijn van de totale ontvangsten van het rijk. De leningen werden eind jaren vijftig (1958) ingevoerd om de bouw van woningwetwoningen - relatief eenvoudige woningen voor de modale arbeider - te stimuleren. De reden voor de invoering van de

leningen was de stijgende markttrente, waardoor de bouw van dit soort woningen in het gedrang kwam en zij niet meer bereikbaar waren voor de doelgroep. In feite waren de leningen een verkapt subsidie-instrument. In 1958 werden zij uitgegeven tegen een rente die 2 procentpunt lager was dan de markttrente (4% tegen 6%) (Van der Schaar 1987). Vooral in de jaren zestig zouden de woningwetleningen een zeer groot deel van de totale overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting beslaan. In de loop van de jaren zeventig nam de omvang van de leningen af, wat ruimte gaf aan hogere directe-subsidieuitgaven. Aan het einde van de jaren tachtig werd de woningwetlening afgeschaft en in 1995 werden de toen nog uitstaande leningen in één keer verrekend met de woningbouwsubsidies waarop de verhuurders nog recht hadden (de bruteringsoperatie).

Tabel 13.9

Uitgaven volkshuisvesting, 1970-1998

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
% in totale rijksbegroting	7,4	7,2	7,5	8,7	6,7	3,1	2,7
totaal in miljoenen gulden							
lopende prijzen	2.590	5.490	9.694	14.360	12.750	6.141	5.824
constante prijzen (prijspeil 1970)	2.590	3.839	4.971	5.983	5.141	2.170	1.941
% stadsvernieuwing en verstedelijking	5	7	7	10	9	22	17
% leningen	76	58	53	38	8	0	0
% objectsubsidies	13	24	22	32	60	28	26
% subjectsubsidies	0	6	9	11	14	40	50
% overig	6	5	8	8	5	10	7
totaal	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Van der Schaar (1996); CBS (1989); VROM (1998)

Binnen het totaal van de uitgaven voor de volkshuisvesting heeft sinds 1970 de belangrijkste verschuiving plaatsgevonden ten gunste van de subjectsubsidies, dat zijn de subsidies die de woonlasten van individuele bewoners verlagen. Dit ging vooral ten koste van de leningen en de objectsubsidies, de subsidies die gegeven werden bij de bouw van woningen, waardoor de aanvangslasten van een woning op een lager niveau dan de kostprijs konden worden vastgesteld. In de decennia vóór 1970 waren er voornamelijk objectsubsidies verstrekt in de vorm van leningen of bouwsubsidie. Met de invoering van de individuele huursubsidie (ihs) in 1970 en de sterk verruimde versie ervan in 1975 ontstond een gemengd stelsel van object- en subjectsubsidies.

Verdelingsproblemen

Hieraan was eind jaren zestig een discussie voorafgegaan waarbij de huurprijs in relatie tot de kostprijs van een woning centraal stond. Door middel van objectsubsidies was de aanvangshuur van nieuwe woningen lager dan de kostprijs, maar wanneer het inkomen van de bewoner toenam, gingen de huurlasten niet navenant omhoog. Deze wijze van subsidiëring werd daardoor als ondoelmatig beschouwd. Eerst werd de oplossing voor dit probleem gezocht in een snelle afbraak van de subsidies door middel van hoge huurverhogingen. Dit bleek echter niet haalbaar. De jaarlijkse huurverhogingen vielen in de jaren zestig en begin jaren zeventig steeds weer lager uit dan noodzakelijk was voor een snelle afbraak van de objectsubsidies. Politieke en sociaal-economische factoren speelden daarbij een belangrijke rol.

Een ander idee om de doelmatigheid van de subsidiering te verbeteren was de invoering van een inkomensafhankelijke huurbelasting. Dit idee, dat vooral bedoeld was om huurders met een hoger inkomen te stimuleren uit goedkope gesubsidieerde woningen door te stromen naar duurder huurwoningen of koopwoningen, heeft het echter nooit gehaald. Al in de jaren dertig bleek het politiek niet haalbaar, in de jaren zestig niet, begin jaren tachtig niet en aan het begin van de jaren negentig niet. Vanaf het begin van de jaren zeventig blijft de discussie over de doelmatigheid van subsidies de sector beheersen. Het verdelingsaspect - wie profiteert waarvan en waarom - wordt begin jaren zeventig steeds belangrijker in de beleidsdiscussies.

Het lukte niet de verdelingsproblemen op korte termijn op te lossen. Er was veel weerstand bij de woningcorporaties en gemeenten tegen het invoeren van een inkomenscriterium bij de toewijzing van gesubsidieerde huurwoningen en tegen het opnemen van een inkomenscriterium in het huurcontract, waardoor huurders die met een forse toename van het inkomen te maken kregen gedwongen zouden worden te verhuizen.

Aan de andere kant was er weinig weerstand tegen het invoeren van een aanvullende individuele inkomensafhankelijke subsidie. In eerste instantie was het de bedoeling dat het een voor iedere ontvanger tijdelijke regeling betrof. Uiteindelijk werd hiervan om politieke redenen afgezien. In de eerste helft van de jaren zeventig werd de regeling steeds verder uitgebreid, waarbij ook huurverhoging als gevolg van woningverbetering voor subsidiëring in aanmerking kwam en de maximale inkomens- en huurgrenzen fors opgetrokken werden. Leegstandsbestrijding in de nieuwbouw was daarbij één van de subsidiemotieven. Het gebruik van de regeling steeg van 31.000 ontvangers in 1970 naar 129.000 in 1974 (Van der Schaar 1987). Daarna werd de regeling, onder invloed van het beleid dat werd vastgesteld op basis van de *Nota huur- en subsidiebeleid* (Grujters et al. 1974) uit 1974, sterk gewijzigd en verruimd.

In de eerste helft van de jaren zeventig kreeg de discussie over de keuze voor een gemengd subsidiestelsel en een stelsel alleen gebaseerd op subjectsubsidies haar beslag. Vanuit liberalisatieoverwegingen en doelmatigheidsoverwegingen stelde het kabinet-Biesheuvel in 1972 voor over te gaan op een stelsel van subjectsubsidies, waarbij tegelijkertijd de huren van bestaande woningen eenmalig fors zouden worden opgetrokken. Door deze huurharmonisatie zouden de huren in de bestaande woningvoorraad beter aansluiten op de huren van nieuwbouwwoningen, waardoor de objectsubsidies zouden kunnen vervallen. De subjectsubsidies zouden de gevolgen van de harmonisatie voor de lagere inkomensgroepen op moeten vangen. Vanuit economische hoek ondervond dit voorstel ondersteuning, maar de volkshuisvestingssector was fel tegen. Het zou de nieuwbouw voor de modale inkomensstrekker veel minder bereikbaar maken. Daarmee zou tevens de nieuwbouw van huurwoningen en de kwaliteit van de nieuwbouw onder druk komen te staan. Ook zou het een opwaartse druk op de loonontwikkeling teweeg kunnen brengen. Door de val van het kabinet-Biesheuvel en de komst van het kabinet-Den Uyl in 1973 werd de discussie beslecht in het voordeel van een gemengd object- en subjectsubsidiestelsel. Dit stelsel zou tot aan de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig* (TK 1988/1989) die in 1989 het licht zag, in stand blijven. Dit verklaart de sterke toename van het aandeel van de subjectsubsidies in de totale volkshuisvestingsuitgaven in de jaren zeventig, gevolgd door een nog sterkere toename van deze subsidies in de eerste helft van de jaren tachtig als gevolg van de economische recessie en de daarmee gepaard gaande inkomensstagnatie.

Expansief subsidiebeleid Het expansieve subsidiebeleid dat het gevolg was van de invoering van de *Nota huur- en subsidiebeleid* (Gruijters et al. 1974) uit 1974 leidde ertoe dat de volkshuisvestingssubsidies verdubbelden tussen 1975 en 1980, waarbinnen de subjectsubsidies meer dan evenredig toenamen. De ruimte voor deze toename van de uitgaven lag in een afname van de woningwetleningen en in een afname van de aanvangssubsidies bij de nieuwbouw van woningen, waardoor de totale uitgaven voor de volkshuisvesting als percentage van de totale rijksbegroting min of meer gelijk bleven. Het aantal huursubsidiegebruikers nam echter explosief toe van 300.000 in 1975 (het eerste jaar van de nieuwe ihs-regeling) tot 700.000 in 1983/'84 (het dieptepunt van de economische recessie) en tot ruim 900.000 in 1995 (na jarenlange huurverhogingen die de inflatie en loonontwikkeling ver te boven gingen). Vanaf het begin van de jaren tachtig tot het midden van de jaren negentig stond deze regeling dan ook onder druk. De oorzaken hiervan zijn duidelijk. Enerzijds wilde men begin jaren tachtig bezuinigen op de objectsubsidies door de jaarlijkse huurverhoging naar boven bij te stellen. Hierdoor zou de objectsubsidie sneller kunnen worden afgebroken. Dit leidde echter direct tot een toename van het gebruik van individuele huursubsidie, omdat de regeling uitging van vaste percentages van het inkomen ten behoeve van de woonlasten, de zogenoemde normhuurquoten. Anderzijds betekende het gebruik van de quotenystematiek dat in tijden van economische neergang, die ook in de inkomens tot uiting kwam, het subsidiegebruik evenredig toenam. Begin jaren tachtig werd de systematiek van de normhuurquoten dan ook losgelaten waardoor de uitgaven beter beheersbaar werden (zie verder § 13.4.4 over betaalbaarheid).

Naast de toename van de subjectsubsidies is de wijze waarop de bouw van huurwoningen wordt gesubsidieerd een belangrijke factor in de uitgavenontwikkeling. In de jaren zestig werd uitgegaan van jaarlijks aflopende subsidiebedragen, die het complement vormden van renteveranderingen, bouwkostenstijging en huurstijging. Feit was dat na verloop van tijd de subsidie op een woning was afgebouwd, terwijl de exploitatieoverschotten die vervolgens als gevolg van huurstijging ontstonden geheel ten deel vielen aan de verhuurder. Ook dit was aanleiding tot een discussie over de doelmatigheid van de objectsubsidieering, die ertoe leidde dat in 1974 werd overgegaan op de zogenoemde dynamische kostprijs. Dit systeem hield in dat de huur en de subsidie bij aanvang van de exploitatie veel lager konden zijn dan in het daarvoor gehanteerde systeem van de traditionele kostprijsmethode. Het hield echter ook in dat de subsidies gedurende vrijwel de gehele exploitatieperiode zouden toenemen, omdat er in de eerste jaren na de bouw sprake was van exploitatietekorten.⁵ Dit betekende dat er in de eerste jaren van de exploitatie moest worden bijgeleend. De klimlening ontstond, die kon oplopen tot 250% van de oorspronkelijke investering. Voor de overheid was het systeem aantrekkelijk bij de aanvang van de exploitatie, omdat de subsidies relatief laag konden zijn. Het systeem was echter zo ingericht dat de subsidies in absolute zin jaarlijks moesten toenemen, omdat de financieringslast toenam als gevolg van de klimlening. Dat was op zichzelf geen groot probleem, omdat men was uitgegaan van een hoge inflatie en hoge huurverhogingen. Zowel de inflatie als de huurstijging waren echter minder hoog dan verwacht, waardoor de subsidielast in reële termen meer toenam dan voorzien. Het systeem bleek zeer gevoelig voor economische ontwikkelingen buiten de volkshuisvestingssector.

De grootste spelbreker hierbij was de tweede oliecrisis van 1979. De rente nam sterk toe en de economische groei zakte in. De nieuwbouw van woningen stagneerde, omdat de particuliere sector afhaakte en de koopmarkt instortte. De

continuïteit in de bouwproductie kreeg voorrang en het aantal gesubsidieerde nieuwbouwwoningen steeg fors. Om de benodigde financiering te krijgen werden beleggers verleend leningen te verstrekken voor woningbouw onder zeer gunstige en voor de overheid kostbare condities. Tevens werd de omzetting van onverkoopbare koopwoningen in huurwoningen gesubsidieerd en stegen de uitgaven voor hypotheekgaranties, door betalingsproblemen bij eigenaren-bewoners die eind jaren zeventig op de top van de markt gekocht hadden (Van der Schaar 1996). Al deze beleidsintensiveringen leidden tot een toename van de overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting. Het aandeel van de volkshuisvestingsuitgaven in de totale overheidsuitgaven nam toe van 7,5% in 1980 tot 8,7% in 1985 (zie tabel 13.9). Nadat in het midden van de jaren tachtig de economie weer aantrok, de inkomens begonnen toe te nemen en de particuliere woningbouw bloeide, werd de noodzaak van toenemende uitgaven voor de volkshuisvesting steeds minder. Budgettair lag het belangrijkste probleem in het open-eindekarakter van volkshuisvestingssubsidies, zowel de object- als de subject-subsidies. De uitgaven waren te gevoelig voor economische omstandigheden. Daarnaast kwam steeds duidelijker naar voren dat een groot deel van de begroting uitgaven betrof die niet beïnvloedbaar waren. De kritiek op de wijze van subsidiëring in de volkshuisvesting zwol verder aan als gevolg van de parlementaire enquête bouwsubsidies in 1987, waarbij vooral de doelmatigheid en controlebaarheid van de subsidieverlening bekritiseerd werd.

De omslag Het open-eindekarakter van de objectsubsidies wordt beschouwd als één van de grootste boosdoeners die de onbeheersbaarheid van de uitgaven veroorzaakten. Dit heeft geleid tot financiële decentralisatie van de objectsubsidies, zowel op het terrein van de nieuwbouw en de woningverbetering als de stadsvernieuwing (Koffijberg 1997c). In de eerste helft van de jaren tachtig werd een begin gemaakt met zogenoemde budgetafspraken met gemeenten, waarbij met de gemeenten bestedingsplafonds voor de investeringen en het aantal woningen werden afgesproken. Later werd ook uitgegaan van genormeerde kosten, waar in de periode daarvoor op declaratiebasis werd afgerekend tussen de gemeente en het rijk. De echte doorbraak kwam in 1985 met de instelling van het Stadsvernieuwingsfonds, dat via een verdeelsleutel over de gemeenten werd verdeeld. Hierdoor was het mogelijk de rijksuitgaven volledig vast te leggen en onafhankelijk te maken van exogene ontwikkelingen. In 1987 werd de subsidiëring van de woningverbetering gebudgetteerd en in 1992 de subsidiëring van de nieuwbouw. De uitgaven ten behoeve van de objectsubsidies zijn door deze decentralisatie van hun open-eindekarakter ontdaan, waardoor bij de nieuw aan te gane verplichtingen voor de subsidiëring van nieuwbouw en woningverbetering, de uitgaven niet meer kunnen fluctueren met huurontwikkeling, renteontwikkeling en bouwkostenontwikkeling. In de komende jaren worden al deze subsidiestromen gebundeld tot één fonds, het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), waarvan de gelden op basis van gemeentelijke investeringsvisies zullen worden verdeeld.

De omslag in de volkshuisvesting die in de tweede helft van de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig plaatsvond, is zeer ingrijpend geweest. De discussie in de jaren tachtig mondde uit in de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig* (TK 1988/1989), waarvan het concept uitkwam in 1989 en waarmee het fundament werd gelegd voor de beleidsomslag. In deze nota werd voorgesteld het aandachtsveld van de rijksoverheid in de volkshuisvesting te beperken tot specifieke doelgroepen. Hiermee kwam het verdelingsvraagstuk weer volop in de aandacht. Er werd gesproken over de scheefheid op de woningmarkt, waarbij huishoudens met een bovenmodaal inkomen in gesubsidieerde wonin-

gen wonen en huishoudens met een lager inkomen met behulp van individuele huursubsidie in dure, vaak nieuwe woningen wonen.

Nog voor de vaststelling van deze nota, die ruime politieke steun kreeg, bleek al dat de overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting verder zouden toenemen, ondanks de in de nota aangekondigde maatregelen. De verplichtingen die het gevolg waren van de langlopende objectsubsidies die in de jaren vóór 1990 waren aangegaan, zouden pas in 2020 zijn afgebouwd. Bij de Tussenbalans van 1991 kreeg de volkshuisvesting het dan ook zwaar te verduren. Het resultaat was dat de huren in de eerste helft van de jaren negentig fors zouden moeten toenemen om de afbouw van de objectsubsidies te versnellen. Dit leidde niet alleen tot een forse toename van de huurlasten, maar ook tot een toename van de reserves van verhuurders, doordat de huurstijging niet alleen gold voor woningen waar nog subsidie voor werd verstrekt, maar ook voor subsidievrije woningen. De reserves van de verhuurders vormen de basis van de *revolving fund*-gedachte, waarbij ervan uitgegaan wordt dat de sociale huursector draagkrachtig genoeg is om zichzelf zonder hulp van de overheid draaiende te houden. Het gevolg hiervan is dat de exploitatiesubsidies op nieuwbouwwoningen in 1995 verdwijnen. Alleen eenmalige stimuleringsubsidies worden nog verstrekt, waarbij de nieuwe woningbouwlocaties in het kader van de Vinex (*Vierde nota ruimtelijke ordening extra*) de meeste aandacht krijgen.

De apotheose van deze omslag wordt de zogenoemde bruteringsoperatie, waarbij in één keer alle subsidieverplichtingen van het rijk ten opzichte van de sociale verhuurders worden vereffend. Dit kan, doordat het rijk nog de eerdergenoemde woningwetleningen heeft uitstaan bij de verhuurders. Deze leningen zijn in 1995 en 1996 verrekend met de subsidies waar de verhuurders de komende twintig jaar nog recht op hadden. Door deze operatie en het afschaffen van de generieke objectsubsidies kunnen de overheidsuitgaven in korte tijd snel afnemen en is de weg vrij voor een ander type volkshuisvestingsbeleid, waarbij de individuele huursubsidie het kerninstrument van beleid wordt en stimuleringsubsidies ten behoeve van woningbouw en -verbetering investeringen uit moeten lokken.

Eigen-woningbezit Binnen het woningbouwbeleid is sinds de jaren zestig de bevordering van het eigen woningbezit speerpunt van beleid. Eind jaren zestig werd het subsidie-regime voor nieuw te bouwen koopwoningen zelfs gelijkgeschakeld met dat voor de huursector, in de vorm van jaarlijks aflopende exploitatiesubsidies. Met de verschijning van de *Nota huur- en subsidiebeleid in de jaren zeventig* (Gruijters et al. 1974) verdwijnt deze gelijkheid, als gevolg van de invoering van het dynamische kostprijsstelsel in de huursector. In de koopsector ontstaat wel een inkomensafhankelijke subsidie in het zogenoemde beschut eigen-woningbezit, die om subsidietechnische redenen niet zo succesvol is en later wordt vervangen door de premie-A-regeling. De bouw van koopwoningen neemt in de jaren zeventig sterk toe van 37% van de totale jaarlijkse woningbouw in 1970 tot 64% in 1979. Een fors deel van deze bouw van koopwoningen vindt in de gesubsidieerde sector plaats. De premie-A-regeling is vooral rond 1980, het dieptepunt van de markt van koopwoningen, zeer ruimhartig met een aanvangssubsidie van tienduizend gulden per jaar (belast), die jaarlijks met vijfhonderd gulden zal afnemen (men gaat uit van een jaarlijkse inkomensstojening). Hierdoor konden kopers van dergelijke woningen twintig jaar lang op subsidie rekenen. Na deze dip in de woningmarkt blijft het eigen woningbezit doel van het overheidsbeleid, maar de subsidies worden minder ruimhartig. In 1983 wordt een aparte regeringsnota aan dit onderwerp gewijd. De wijze van subsidiering wordt minder afhankelijk gemaakt van de verwachte inkomensgroei bij de eigenaar-bewoner, maar de overheid neemt, afhankelijk van de hoogte van het inkomen, een deel van de kapitaalslasten voor haar rekening, door zich garant te stellen

voor een deel van de financiering. De sector reageert voorspelbaar, door te wijzen op de verslechtingen in de regeling, en vreest een vermindering van de animo tot koop. De woningbouwcijfers laten zien dat de werkelijkheid anders is. Vanaf 1982 tot heden neemt het aandeel koopwoningen in de totale woningbouw toe (zie figuur 13.1 in de volgende paragraaf). Dit ondanks het feit dat in de loop van de jaren negentig de directe subsidies voor het eigen woningbezit sterk zijn afgenomen.

De fiscale behandeling van het eigen woningbezit is steeds een belangrijke factor geweest in de bevordering van het eigen woningbezit. De volledige aftrekbaarheid van de hypotheekrente wordt weliswaar deels gecompenseerd door het huurwaardeforfait, dat bij het belastbare inkomen moet worden opgeteld, maar netto resteert een hoog positief saldo voor de eigenaren-bewoners en een hoog negatief saldo voor de fiscus, dat in 1995 ruim vier miljard gulden bedroeg (VROM 1997a).

Conclusie Geconcludeerd kan worden dat externe omstandigheden in sterke mate de discussie over het te voeren subsidiebeleid in de volkshuisvesting hebben beïnvloed. Een terugkeer naar kostprijshuren bleek in de jaren zestig en zeventig niet haalbaar als gevolg van economische ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende inkomensontwikkelingen. Daardoor kon er in de politiek geen steun worden verkregen voor huurstijgingen die de inflatie ver te boven gingen. Subsidiering van de woningbouw bleef ook noodzakelijk vanwege de sterke toename van de bouwkosten, waardoor de nieuwbouwhuren te hoog zouden uitvallen ten opzichte van de huren in de voorraad, en vanwege de werkgelegenheid in de bouwnijverheid. De subjectsubsidies bleven toenemen als gevolg van de economische crisis in de eerste helft van de jaren tachtig. Tot slot moet worden geconcludeerd dat het gemengde stelsel van object- en subjectsubsidies ertoe heeft geleid dat een beperking van de objectsubsidie onmiddellijk zou leiden tot een toename van de subjectsubsidie en omgekeerd. Er was derhalve een totale omslag in het beleid noodzakelijk om dit mechanisme te doorbreken. Eén van de belangrijkste gevolgen van de beleidsomslag is dat de overheid nu geen belang meer heeft bij hoge huurverhogingen, waar zij dat voor die tijd wel had om de objectsubsidies versneld af te bouwen. Meer in algemene zin betekent dit dat de directe samenhang tussen exogene ontwikkelingen en het volkshuisvestingsbeleid is verdwenen. Het is bijvoorbeeld niet waarschijnlijk dat de overheid bij een volgende crisis op de koopmarkt in zo extreme mate zal bijsturen als begin jaren tachtig het geval is geweest. In de volgende onderdelen van deze paragraaf zullen de inhoudelijke aspecten van 25 jaar beleid ten aanzien van kwantiteit, kwaliteit en betaalbaarheid kort worden beschreven.

13.4.2 Nieuwbouwbeleid en nieuwbouwlocaties Zowel na de Eerste als na de Tweede Wereldoorlog was er in Nederland sprake van een omvangrijk tekort aan woningen. De aandacht hiervoor bleef vooral na WOII lang bestaan. De achtergrond hiervan ligt enerzijds bij de politiek, die eind jaren zestig de wens uitte tot sterker ingrijpen van de overheid in de volkshuisvesting en anderzijds bij demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen. De naoorlogse bevolkingsgroei in Nederland kent in West-Europa zijns gelijke niet, terwijl het individualiseringsproces de gemiddelde huishoudensomvang sterk deed afnemen. Het gevolg hiervan was dat de woningbehoefte bleef toenemen (zie tabel 13.10). In 1975 kwam het aantal woningbehoevende huishoudens nog uit op ruim vier miljoen, twintig jaar later is dat al twee miljoen hoger en voor de komende 25 jaar wordt nog een toename van ruim één miljoen voorzien. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op het beleid ten aanzien van de nieuwbouw en vervolgens op het locatiebeleid.

Tabel 13.10

Woningbehoefte, 1975-2000, volgens prognoses Trendrapport 1977-1995 middenvariant (x 1.000)

	woningbehoefte (x 1.000)									
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
1977	4.260	4.731	5.092	5.406	5.796					
1982		4.683	5.087	5.467	5.747	5.963				
1985			5.068	5.439	5.762	5.995				
1988				5.630	6.000	6.270	6.640			
1992					6.200	6.532	6.701	6.850	7.000	
1995					6.131	6.484	6.748	6.977	7.202	7.420

Bron: VRO (1977); BSM (1983); VROM (1985, 1988, 1992 en 1995)

Nieuwbouwbeleid De woningnood stond in de jaren zestig en begin jaren zeventig hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Ondanks een zeer hoge bouwproductie, een miljoen woningen in negen jaar, was er weinig reden voor tevredenheid. De politiek eiste een einde aan de woningnood en menig minister liet zich dwingen tot uitspraken over het jaar waarin dit het geval zou zijn. In het midden van de jaren zeventig was het betrekkelijk rustig op het front van de woningnood. Het tekort was volgens officiële lezing opgeheven.

Het huur- en subsidiebeleid zoals verwoord in de gelijknamige nota uit 1974 zou echter een belangrijke stimulans betekenen voor de woonconsumptie. Het werkingsgebied van de individuele huursubsidie was fors uitgebreid en de subsidiering van het eigen woningbezit nam toe. Het woningtekort nam dan ook weer toe. Onder druk van berichten over een stijgend aantal woningzoekenden werd door het rijk aan het eind van de jaren zeventig een woningtekort van 60.000 toegegeven, dat in de jaren daarna steeds hoger bleek uit te vallen. Deze opnieuw ontdekte woningnood viel samen met de dreigende hoge werkloosheid in de bouwnijverheid rond 1980, die het gevolg was van het instorten van de woningmarkt, wat ertoe leidde dat de woningbouw met subsidie op peil werd gehouden. De bouwsubsidies bleven bij de bezuinigingen buiten schot en in 1982 werd met 123.000 woningen een niveau bereikt dat sinds 1974 niet meer was gehaald. Tot aan 1988 blijft een hoog niveau van gesubsidieerde nieuwbouw in stand. Vanaf 1988 tot aan het huidige moment maakt de bouw van vrije-sectorwoningen een bloeiperiode door. De overheid heeft in deze periode de gesubsidieerde bouwprogramma's verlaagd vanwege een afnemende schaarste op de woningmarkt en om budgettaire redenen. Het verschijnsel woningnood of woningtekort speelt dan politiek en beleidsmatig geen grote rol meer.

Het belang van de woningnood als argument voor een door de overheid geleide woningbouw staat eigenlijk al vanaf het begin van de jaren zeventig niet meer centraal in de beleidsdiscussie. Vooral de continuïteit in de woningbouw wordt als reden gezien om te komen tot gecoördineerd bouwbeleid op rijksniveau. In de eerste helft van de jaren zeventig werd aangenomen dat een woningbouwvolume van 60.000 vanaf 1980 voldoende zou zijn, in de volgende jaren werd de verwachte afname van de woningbouw steeds weer op een later moment prognosticeerd (zie tabel 13.11). In 1982 werd berekend dat het noodzakelijke jaarlijkse bouwvolume vanaf 1995 tot onder de 60.000 woningen zou kunnen dalen; in de meest recente landelijke prognoses zal dat in ieder geval tot 2020 niet het geval zijn. In 1982 werd nog een noodzakelijke woningbouw tussen 1995 en 1999 voorzien van 57.000 woningen, in 1995 is dit naar boven bijgesteld tot 85.000 woningen.

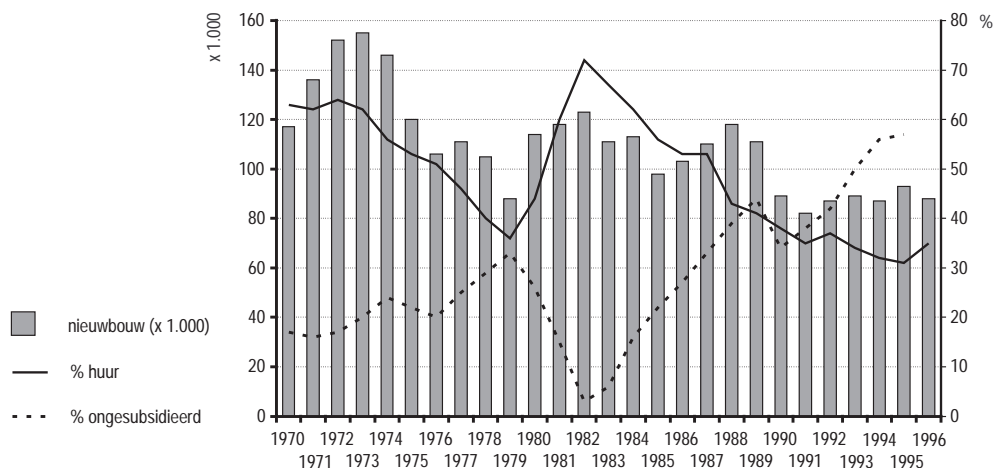
Tabel 13.11 Noodzakelijke woningbouw, 1975-2020, volgens prognoses Trendrapport 1977-1995 middenvariant (x 1.000)

	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019
1977	115	94	87	68	68				
1982		106	102	70	57				
1985			97	90	66				
1988			104	91	72	62			
1992				114	81	50	49	54	
1995					85	69	66	69	72

Bron: VRO (1977); BSM (1983); VROM (1985, 1988, 1992, 1995)

De verwachtingen ten aanzien van de afname van de noodzakelijke woningbouw en de moeilijk beheersbare prijsontwikkelingen in de bouw leiden ertoe dat in de *Nota bouwbeleid* (Gruijters et al. 1977a) uit 1976 de continuïteit in de woningbouw de belangrijkste reden vormt voor overheidsingrijpen in de woningbouw. Om die reden worden meerjarenplannen woningbouw gemaakt, waardoor de bouwsector een grotere mate van zekerheid heeft over continuïteit van de bouwvolumes. Deze plannen krijgen uiteindelijk een taakstellend karakter. Het duurt tot het eind van de jaren tachtig voordat de directe verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het jaarlijks aantal te bouwen woningen minder wordt. De laatste keer dat de overheid maximale verantwoordelijkheid neemt voor de omvang van de woningbouw is in de eerste helft van de jaren tachtig (zie figuur 13.1). De particuliere opdrachtgevers in de woningbouw zijn dan vanwege de hoge rente en de economische recessie afgehaakt en de werkloosheid in de bouwnijverheid neemt snel toe. De overheid springt in dit gat en subsidieert vrijwel elke nieuw gebouwde woning.

Figuur 13.1 Woningbouw in Nederland, 1970-1996 (in procenten en absolute aantallen x 1.000)



Bron: CBS (a)

De samenstelling van de nieuwbouw sinds 1970 geeft aan dat de overheidsinvloed hierop aanzienlijk is geweest. Tot aan het midden van de jaren tachtig komt het aandeel ongesubsidieerde woningen niet boven de 30% en in 1982 en 1983 is het aandeel ongesubsidieerde nieuwbouwwoningen zelfs minimaal. Daarna neemt de intensiteit van de subsidiëring sterk af. Toch blijft de overheid, ongeacht de samenstelling van de woningbouw (koop of huur), woningbouw met subsidies stimuleren. Zelfs in de jaren negentig, waarin de problemen op de woningmarkt niet groot zijn, blijft gesubsidieerde woningbouw noodzakelijk. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het aandeel van de subsidies in de totale kosten van de nieuwbouw fors zijn afgenomen.

Locatie van de woningbouw

In samenhang met de grote financiële betrokkenheid van de overheid bij de nieuwbouw, heeft de overheid ook veel invloed gehad op de locatie van de nieuwbouw. Hierbij is sprake van een sterke mate van verwevenheid van volkshuisvestingsbeleid en het beleid inzake de ruimtelijke ordening, maar de volkshuisvesting is hierbij dominant geweest. Dit had vooral te maken met de planning en programmering van de nieuwbouw. Tot aan 1970 was er sprake van een *top-down*structuur in de planning waarbij de rijksoverheid de bouwprogramma's bepaalde en deze over de provincies verdeelde, die deze weer verdeelden over de gemeenten. De productie stond centraal. Na 1970 werd dit planningsstelsel op zijn kop gezet en werd de lokale woningbehoefte de basis van het landelijke bouwbeleid. Gemeenten moesten meerjarige woningbouwplannen indienen en naar de provincie sturen, die deze na beoordeling weer aan het rijk doorgaf, die op basis daarvan de subsidies verdeelde. Dit past in het beeld dat na de centralistische jaren zestig de behoefte van de bevolking belangrijker werd in het planningsproces.

De invloed van de ruimtelijke ordening kwam vooral bij de toetsing van de plannen op provinciaal niveau tot uiting. Maar omdat de woningbouwplannen lange tijd taakstellend bleven, onder meer als gevolg van het instorten van de koopmarkt rond 1980, bleef het halen van voldoende productie het hoogste doel (Koffijberg 1997a).

Het ruimtelijke beleid dat met de *Tweede nota ruimtelijke ordening* (VRO 1967) gericht was op beheersing van de suburbanisatie, bleek rond 1970 al snel tegen de grenzen van de planningsmogelijkheden aan te lopen. Waar er in de ruimtelijke ordening een strakkere overheidsregie werd nagestreefd om de bevolkingsgroei ruimtelijk te sturen, werd er in de volkshuisvesting juist een afname van deze regie nagestreefd, omdat de harde woningnood voorbij was (Van der Cammen en De Klerk 1993). Daarnaast bleek dat uitbreiding van de woningvoorraad vooral in kleinschalige projecten in kleinere gemeenten plaatsvond, omdat groot-schalige uitbreiding complex was en veel extra geld voor infrastructuur vroeg. De grootste ruimtelijke problemen ontstonden aan het eind van de jaren zestig in en rond de grote steden, die wegens gebrek aan nieuwe bouwlocaties veel bewoners zagen verhuizen naar meer landelijk gelegen gebieden. De bundeling van deze stromen heeft geleid tot het groeikernenbeleid, waar de opvang van de ex-stedelingen moest plaatsvinden. Een belangrijk deel van de nieuwbouw van woningen heeft tussen 1972 en 1993 in de groeikernen plaatsgevonden. In deze periode zijn er bijna 300.000 woningen in de groeikernen gebouwd (Faber 1997). Waren de grote steden in het begin van de jaren zeventig de grote aanjagers van het groeikernenbeleid, in de jaren tachtig werden zij de grootste tegenstanders, omdat de groeikernen steeds meer de concurrenten van de grote steden werden.

Eerder al wordt in de *Oriënteringsnota* (TK 1973/1974) uit 1973 en de *Verstedelijkingsnota* (1975/1976) uit 1975, beide onderdeel van de *Derde nota ruimtelijke*

ordering, de beleidslijn bijgesteld, waarbij het belang van de steden als speerpunt van beleid wordt genoemd. Men wordt zich ervan bewust dat ongeremde suburbanisatie nadelig uitpakt voor de grote steden. De groei van de bevolking in de stadsgewesten moet in de groeikernen worden opgevangen, die echter niet de opvangcentra van ex-stedelingen moeten worden. Tegelijkertijd moet het woonklimaat in de grote steden worden behouden en verbeterd. De uitvoering van het groeikernenbeleid was echter net pas goed op gang gekomen, waardoor de aanzuigende werking van deze overloopgemeenten niet minder werd. In de *Structuurschets stedelijke gebieden* (TK 1983/1984) uit 1983 is sprake van een verdere beleidswijziging in de richting van de concentratiegedachte. Als uitgangspunten worden genomen dat eerst mogelijkheden in het bestaande stedelijke gebied benut moeten worden, vervolgens gebieden die grenzen aan het stedelijke gebied en dat, als het niet anders kan, de bestaande groeikernen verder mogen doorgroeien. Het zijn de hoogtijdagen van de compacte-stadgedachte. Deze lijn wordt vastgehouden in de *Vierde nota ruimtelijke ordening* (TK 1990/1991) uit 1990. De nadruk ligt hier meer op de Randstad als geheel en op de economische potenties van de grote steden. In het kader van de stedelijke vernieuwing wordt gestreefd naar hoogwaardige woonmilieus op binnenstedelijke locaties. Deze lijn wordt voortgezet in de opvolger van de Vierde nota, de Vierde nota extra (Vinex). Daarnaast worden echter onder druk van een snel toenemende woningbehoefte in de komende twintig jaar, grote uitbreidingsgebieden vastgesteld, de zogenoemde Vinex-locaties. Deze locaties zijn zowel op nieuwe plekken binnen de stadsgewesten gelegen als aansluitend aan de bestaande groeikernen.

Tabel 13.12

Woningvoorraad, naar bouwperiode en naar type gemeente, 1994 (in absolute aantallen x 1.000 en verticaal gepercentageerd, tussen haakjes)

	< 1970	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990 of later	totaal
4 grote steden	713 (21)	49 (7)	34 (6)	88 (15)	68 (12)	46 (14)	998 (16)
suburbs \geq 50.000 inwoners ^a	241 (7)	67 (9)	60 (11)	65 (11)	60 (10)	32 (10)	526 (8)
suburbs < 50.000 inwoners ^a	328 (9)	97 (13)	68 (12)	68 (11)	72 (13)	41 (12)	674 (11)
\geq 100.000 inwoners Randstad ^b	142 (4)	17 (2)	14 (3)	14 (2)	19 (3)	12 (3)	218 (4)
overig Randstad	264 (8)	74 (10)	53 (10)	53 (9)	50 (9)	27 (8)	521 (8)
\geq 100.000 inwoners niet-Randstad	401 (12)	63 (8)	52 (9)	54 (9)	44 (8)	24 (7)	637 (10)
50.000-100.000 inwoners niet-Randstad	280 (8)	70 (9)	62 (11)	63 (11)	60 (10)	38 (11)	573 (9)
< 50.000 inwoners niet-Randstad	1.113 (32)	309 (42)	220 (39)	196 (33)	202 (35)	119 (35)	2.160 (34)
totaal	3.482 (55)	746 (12)	563 (9)	602 (10)	574 (9)	340 (5)	6.307 (100)

^a Suburbs zijn gemeenten die behoren tot de woningmarktgebieden van de vier grote steden en de daaromheen liggende woningmarktgebieden, exclusief de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

^b Exclusief de suburbs Zoetermeer, Haarlemmermeer en Zaanstad.

Bron: CBS (WBO'93-'94) SCP-bewerking

Het resultaat van de beleidsinspanningen om de grote steden te versterken heeft in de jaren tachtig enig resultaat gehad. Na 1980 neemt de omvang van de woningbouw in de grote steden toe, na een dieptepunt in de jaren zeventig (zie tabel 13.12). Meer in het algemeen nemen de stadsgewesten (de grote steden en de omliggende woningmarktgebieden) na 1980 een groter deel van de totale nieuwbouw in Nederland voor hun rekening. Dit aandeel stijgt van 29% in de

jaren zeventig tot 35% in de jaren tachtig en negentig. Deze toename gaat ten koste van de woningbouw buiten de Randstad, waar het aandeel van de woningbouw in de kleinere gemeenten na 1980 afneemt. Tegelijkertijd moet wel worden geconstateerd dat de bijna helft van de woningbouw na 1970 in de kleinere gemeenten in en buiten de Randstad heeft plaatsgevonden. De mogelijkheden van het ruimtelijk beleid om de voorkeuren van de bevolking voor kleinere landelijke gemeenten bij te sturen, blijken al met al niet te hebben geleid tot een radicale omslag in de locatie van de woningbouw.

Conclusie Geconcludeerd moet worden dat de druk op de woningproductie in de gehele periode sinds 1970 hoog is geweest. Hierbij hebben demografische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen een rol gespeeld. De blijvend hoge bevolkingsgroei (incl. immigratie), de individualisering en de economische stagnatie hebben het bouwbeleid in belangrijke mate bepaald. Om die reden is lange tijd vrijwel elke nieuwe woning in Nederland met één of andere vorm van subsidie gebouwd. De invulling van het beleid heeft een duidelijk anticyclisch karakter gehad, waarvan de economische recessie van begin jaren tachtig het meest duidelijke voorbeeld is geweest. Lange tijd heeft de productie van woningen prioriteit gehad in het overheidsbeleid, waarbij tegelijkertijd sterk sturend werd opgetreden ten aanzien van de bouwlocaties. Hierin is pas sinds het einde van de jaren tachtig enige verandering gekomen.

13.4.3 Kwaliteit en kwaliteitsbeleid in de woningbouw en de woningvoorraad Kwaliteit in de volkshuisvesting speelt op twee manieren een rol in de beleidsontwikkeling: enerzijds via de kwaliteit van nieuwbouwwoningen, anderzijds via de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad. Beide elementen worden hier apart beschreven.

Alvorens op het beleid in te gaan, wordt in tabel 13.13 een overzicht gegeven van een aantal kwaliteitskenmerken van verschillende bouwjaargangen.

Tabel 13.13

Aspecten van woningkwaliteit en bouwjaar, 1994

bouwjaar	eengezinswoning %	aantal kamers gemiddeld	kleine woningen % 1-3 kamers	oppervlakte woonkamer gemiddeld m ²	kwaliteitspunten (excl. veroudering) gemiddeld
< 1945	56	4,0	35	30,4	135
1945-1959	63	3,9	29	27,2	128
1960-1969	63	4,1	23	28,6	134
1970-1974	70	4,2	23	32,2	144
1975-1979	77	4,2	24	34,5	151
1980-1984	64	3,7	37	31,6	137
1985-1989	68	3,8	38	32,5	143
> 1990	69	3,8	37	34,7	149
totaal	69	4,0	30	30,8	138

Bron: CBS (WBO'93/'94) SCP-bewerking

Uit deze gegevens komt een tamelijk constant beeld naar voren, waarbij er rond 1980 een kortdurende, duidelijke trendbreuk te zien is. Het aandeel eengezinswoningen in de nieuwbouw gaat dan omlaag, het aandeel woningen met drie kamers of minder neemt toe en de oppervlakte van de woonkamer neemt ook iets af. Hier komt de eerdergenoemde dip in de woningmarkt tot uiting, toen er vrijwel alleen nog maar gesubsidieerde huurwoningen werden gebouwd. Ook de totale kwaliteit, hier uitgedrukt in kwaliteitspunten op basis van het woningwaar-

deringsstelsel, neemt rond 1980 af. De tweede helft van de jaren zeventig is het hoogtepunt van de woningkwaliteit geweest, dat pas in de loop van de jaren negentig weer wordt geëvenaard.

Er is een duidelijk onderscheid in kwaliteit aanwezig naar bouwwijze van de woning en naar eigendomsverhouding. In tabel 13.14 is te zien dat de gemiddelde woningkwaliteit van de nieuwbouw door de jaren heen vooral afhankelijk is geweest van de bouwwijze en eigendomsverhouding. Wanneer onderscheid gemaakt wordt naar deze woningtypen, verandert de kwaliteit niet wezenlijk tussen 1970 en 1994. Wel is er sprake van een grote toename van de consumptie van woningkwaliteit per hoofd van de bevolking. De gemiddelde woningbezetting is de afgelopen 25 jaar gedaald van 3,5 personen per woning in 1970 naar minder dan 2,5 in 1995 (zie tabel 13.1).

Tabel 13.14

Kwaliteitspunten (excl. veroudering) naar bouwjaar, bouwwijze en eigendomsverhouding, 1994

bouwjaar	eengezinswoning		meergezinswoning	
	huur	koop	huur	koop
< 1945	133	168	84	112
1945-1959	137	165	89	101
1960-1969	143	166	94	104
1970-1974	149	176	96	112
1975-1979	149	178	93	109
1980-1984	147	172	93	110
1985-1980	145	174	95	116
> 1990	146	177	99	126
totaal	142	171	91	110

Bron: CBS (WBO'93/94) SCP-bewerking

Kwaliteitsbeleid in de nieuwbouw

Het naoorlogse kwaliteitsbeleid is lange tijd bepaald geweest door het streven om met beperkte middelen zoveel mogelijk woningen te bouwen. Dit heeft ertoe geleid dat er in de jaren vijftig en zestig een grote uniformiteit was in de woningbouw. Standaardisatie, beperking van het aantal woningtypen en een strenge prijstoetsing stonden centraal (Koffijberg 1997b). De 'Voorschriften en wenken' (V&W) zouden tot 1984, als voorwaarde tot het verkrijgen van overheidssteun, bepalend zijn voor de kwaliteit van de gesubsidieerde nieuwbouw. De V&W vormden een aanvulling op de gemeentelijke bouwverordening, waarin de minimale kwaliteit van de nieuw te bouwen woningen was vastgelegd (Van der Schaar 1996). Omdat een groot deel van de nieuwbouw met subsidie werd gebouwd waren de V&W bepalend voor de ontwikkeling van de kwaliteit in de nieuwbouw. De V&W bepaalden niet alleen de normen voor de minimale kwaliteitseisen, zowel in bouwtechnische als in woontechnische zin, maar stelden ook grenzen aan de maximale kwaliteit. Te luxe woningen, die mede daardoor een te hoge aanvangshuur hadden, kwamen niet in aanmerking voor overheidssteun. Zo werden tot het midden van de jaren zestig lift en centrale verwarming tot een teveel aan luxe bestempeld. Tevens werd de prijs-kwaliteitverhouding van een nieuwbouwproject getoetst. Er bestond daardoor een nauwe samenhang tussen de V&W, het subsidiebeleid en het huurbeleid. Dit alles leidde in combinatie met de opkomst van de systeembouw tot een grote eenvormigheid in de woningbouw, wat weer leidde tot voor wat betreft de woningvoorraad eenzijdig samengestelde woonwijken.

Rond 1970 kwam de differentiatie in de woningbouw in discussie. Dit had twee oorzaken. In de eerste plaats kwam er meer differentiatie in de huishoudenssamenstelling. Er bleken meer soorten huishoudens te bestaan dan het gezin met twee kinderen. In de tweede plaats nam de welvaart toe, waardoor mensen meer keuzemogelijkheden wilden hebben op de woningmarkt. In eerste instantie werd de subsidieregeling voor nieuwbouwwoningen aangepast, waarbij er een glijdende subsidieschaal kwam, waarbij de subsidie verminderde naarmate de stichtingskosten (lees kwaliteit) hoger werden. Voor die tijd gold er een harde maximale kwaliteitsgrens.

In de eerste helft van de jaren zeventig werd er binnen het departement Volkshuisvesting een felle strijd gevoerd over de verhoging van de kwaliteitsnormen in de V&W. In de Proeve van 1973, een ontwerp voor nieuwe V&W, werd de oppervlakte per kamersoort omhoog gebracht, maar werd de ruimte voor overmaat in het woningontwerp tot nul gereduceerd (Koffijberg 1997b). In zijn totaliteit leidde dit ertoe dat de totale toegestane woningoppervlakte afnam, waardoor de beoogde flexibiliteit juist werd gereduceerd. Tegelijkertijd werd erop gewezen dat de minimumnormen uit de V&W steeds meer de gangbare normen werden, omdat het systeem van plantoetsing te rechtlijnig was. Uiteindelijk kwam er weinig van de verandering van de normstelling aan de maatschappelijke omstandigheden en werden in 1976 nieuwe V&W vastgesteld, die vrijwel gelijk waren aan de eerdere versie uit 1965.

De strakke regulering leidde er uiteindelijk toe dat er steeds meer getwijfeld werd aan de rol van de V&W in de kwaliteitsbevordering in de woningbouw. De prijs-kwaliteitstoetsing was te rigide, waardoor de minimumkwaliteitseisen van de V&W tegelijkertijd eigenlijk de maximumkwaliteit aangaven.

Woningontwerpers en opdrachtgevers pasten zich aan aan de minimale eisen, om zo veel mogelijk subsidie te kunnen krijgen, waardoor de woonlasten konden worden beperkt.⁶ Eind jaren zeventig ontstonden er uitzonderingen op de regel. Huisvesting voor jonge alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens (HAT) kreeg een aparte behandeling, waarbij de normeringen meer als handreiking bij het ontwerp dan als voorschrift werden gepresenteerd. Deze wooneenheden vielen niet onder de V&W, maar onder de gemeentelijke bouwverordening. Het einde van de V&W werd uiteindelijk veroorzaakt door het instorten van de markt van koopwoningen, waardoor de bouwprogramma's voor gesubsidieerde huurwoningen geïntensiveerd moesten worden. Gezien de kostenontwikkeling in de jaren zeventig, zou een dergelijke verhoging van het bouwprogramma budgettair niet haalbaar zijn onder de geldende V&W: de normen bleken te hoog voor de budgettaire mogelijkheden van de overheid op dat moment. In 1982 werd vrijstelling verleend voor delen van de V&W en in 1984 werd deze afgeschaft als subsidievoorwaarde. Hun rol werd overgenomen door de Modelbouwverordening, waarmee de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en het rijk al in 1965 ordening in de gemeentelijke verordeningen hadden proberen te brengen.

Dit hele proces werd afgerond met de inwerkingtreding van het Bouwbesluit in 1992. In dit besluit zijn alleen minimale eisen gesteld aan de ruimte in de woning en wordt de indeling van de woning volledig vrijgelaten. Daarentegen worden wel hoge eisen gesteld aan voorzieningen in de woning, zoals sanitair, isolatie, binnenklimaat en sinds kort ook toegankelijkheid en duurzaamheid. Hiermee garandeert de overheid een minimale woningkwaliteit, terwijl de markt de gewenste woningkwaliteit bepaalt en tevens verantwoordelijk is voor de prijs-kwaliteitverhouding. De aanpassing van de woningkwaliteit aan de maatschappelijke ontwikkeling vindt nu plaats via de markt. Ook op dit onderdeel van het beleid is de omslag totaal geweest. Van volledige sturing door de overheid van

de kwaliteit van een groot deel van de nieuwbouw, naar een ordenende rol die niet meer dan randvoorwaarden stelt aan het gedrag van marktpartijen.

Kwaliteit in de bestaande woningvoorraad

In de tweede helft van de jaren zestig ontstaat aandacht voor de bestaande woningvoorraad. In de Memorie van Toelichting bij de begroting van 1966 en 1967 wordt het zogenoemde derde front van het volkshuisvestingsbeleid geïntroduceerd, inhoudende vervanging en verbetering van de bestaande woningvoorraad (Nirov 1968). Tot aan die tijd was het grootste deel van de aandacht van het beleid uitgegaan naar de opheffing van de woningnood. Er was wel aandacht voor de bestaande woningvoorraad, maar die uitte zich voornamelijk in de vorm van krotopruijing en sanering van wijken. Vooral de sanering werd voortvarend ter hand genomen toen in de loop van de jaren zestig bleek dat de economie fors groeide en de welvaart toenam. De cityfunctie in de grote steden moest worden versterkt en daartoe diende de city goed bereikbaar te zijn en ruimte te bieden aan economische activiteiten. Het wonen en de bewoners stonden niet centraal. De bewoners van de te saneren wijken werden geacht naar de nieuwe uitbreidingsgebieden rond de steden te verhuizen. Deze beleidsfilosofie, die eind jaren zestig opgeld deed, kwam ook tot uiting in de geraamde woningonttrekkingen, die in de loop van de jaren zeventig zouden moeten oplopen tot 50.000 à 60.000 woningen per jaar (Koffijberg 1997c). In de eerste helft van de jaren zeventig veranderde dit beeld echter drastisch. Het aantal woningen dat aan de voorraad werd onttrokken was in de jaren zestig dan ook veel hoger dan in de jaren daarna en daalde van ruim 18.000 eind jaren zestig naar ruim 10.000 in de jaren tachtig.

De democratiseringsprocessen die het gevolg waren van de veranderende ideeën over de rol van de overheid in de samenleving in de jaren zestig, hadden een grote weerslag op het denken over de stadsvernieuwing. De bewoners van de oude wijken bleken niet zo eenvoudig verplaatsbaar te zijn, maar eisten het behoud van de buurt. Met de komst van Schaefer (PvdA'er) in de Tweede Kamer in 1971, hadden de bewoners van de oude stadswijken een fanatieke aanhanger van de 'bouwen voor de buurtgedachte' in de nationale politiek gekregen, die vanaf 1973 als staatssecretaris het beleid zelf ter hand kon nemen (Van der Schaar 1996). Het aantal woningverbeteringen nam op jaarbasis in de jaren zeventig dan ook fors toe van ongeveer 20.000 in 1970 tot ruim 60.000 in de tweede helft van de jaren zeventig (Koffijberg 1997c).

De doelstellingen van de nieuwe stadsvernieuwing werden vastgelegd in de *Verstedelijkingsnota* (TK 1975/1976) van 1976 en het *Structuurschema volkshuisvesting* (Gruijters 1977b) uit 1977 (SCP 1984). Een belangrijke factor hierbij was dat de suburbanisatie van de stedelijke bevolking een halt moest worden toegeroepen. De woningdichtheid in de oude stadswijken mocht niet te laag worden en er moest gestreefd worden naar een gedifferentieerde bevolkingsopbouw om het voorzieningenniveau in stand te kunnen houden. Verbetering van de woningvoorraad ging boven sloop. Er moest in de stadsvernieuwingswijken voldoende ruimte zijn voor sociale woningbouw en de zittende bewoners moesten voorrang krijgen bij de toewijzing van deze woningen. In de tweede helft van de jaren zeventig kreeg de stadsvernieuwing een aparte plaats in het huur- en subsidiebeleid. Vanaf 1977 werd het subsidie-instrumentarium voor de stadsvernieuwing aanzienlijk verbeterd, door onder meer hogere subsidies voor nieuwbouw in stadsvernieuwingswijken dan voor nieuwbouw in uitbreidingswijken en een subsidie bij woningverbetering, die de huurverhoging na woningverbetering beperkt hield. De Interimsaldoregeling (ISR) ontstond, waardoor gemeenten tegen aantrekkelijke voorwaarden hele stadsvernieuwingswijken in samenhang in ontwikkeling konden nemen. De exploitatietekorten die

voor verhuurders ontstonden bij woningverbetering werden volledig afgedekt door rijkssubsidies, zowel bij de particuliere verhuurders als bij de sociale verhuurders.

Toen de stadsvernieuwing eenmaal goed op gang was gekomen, kwam rond 1980 in het beleid de discussie centraal te staan over de plaats van de rijksoverheid bij de stadsvernieuwing, die toch bij uitstek een gemeentelijke aangelegenheid was. In de praktijk ging het initiatief ook steeds meer van vooral de grote gemeenten uit. Tegelijkertijd was er bij de verbeteringsplannen net als bij de nieuwbouw sprake van een omvangrijke en gedetailleerde planbeoordeling door het rijk. Eind jaren zeventig al werd het initiatief genomen voor een bundeling van de stadsvernieuwingsregelingen, omdat er inmiddels een woud van subsidieregelingen was ontstaan. Niet minder dan veertien verschillende subsidieregelingen in het kader van de volkshuisvesting waren aan het einde van de jaren zeventig van toepassing op de stadsvernieuwing en stadsontwikkeling, namelijk voor particuliere woningen, woningwetwoningen, vooroorlogse woningen, naoorlogse woningen, verwervingskosten, isolatie, locatiekosten, woonomgeving, bewonersbegeleiding, infrastructuur, planvorming en voorbereiding enzovoort (Adriaansens en Priemus 1986). Na een lange voorbereiding ontstond in 1985 het Stadsvernieuwingsfonds, waarbij de stadsvernieuwingsubsidies werden gebundeld en via een verdeelsleutel over de gemeenten verdeeld. Het betrof hier overigens vooral subsidies die het stadsvernieuwingsproces op gang moesten houden, zoals grondkostensubsidies. De objectsubsidies ten behoeve van verbetering van huurwoningen bleven erbuiten, omdat deze via de huurstelling na woningverbetering van invloed waren op de inkomens van de bewoners van de stadsvernieuwingsgebieden. Omdat de verbeteringsregelingen niet bij het Stadsvernieuwingsfonds waren gevoegd, bleven de exploitatierisico's van de woningverbetering bij de rijksoverheid liggen. Daarom werd in 1987 besloten tot het verlenen van subsidies in de vorm van een bijdrage ineens, een wijze van subsidiering die later met de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig* (TK 1988/1989) voor alle objectsubsidies zou gaan gelden.

Belangrijk voor de stadsvernieuwing waren de behoefte- en de daaraan gekoppelde budgetten. Het Belstato-project (Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst) herbevestigde begin jaren negentig de stadsvernieuwing als een inhaaloperatie, die per implicatie eindig kon zijn. Het voordeel van dit project was dat er nu voor langere tijd tot 2005 gelden werden vastgelegd in het Stadsvernieuwingsfonds. De inhaaloperatie in de vooroorlogse woningvoorraad werd daarmee voor jaren veiliggesteld. Het nadeel hiervan was dat de stadsvernieuwing werd beperkt tot het vooroorlogse deel van de woningvoorraad en dat de kwaliteit van de naoorlogse voorraad de verantwoordelijkheid werd van de eigenaren (bewoners en verhuurders). Dit zou na 1995 leiden tot een toenemende belangstelling van de overheid voor de herstructurering van de bestaande naoorlogse woningvoorraad, omdat de kwaliteit en de uniformiteit van de vroeg naoorlogse wijken tot ongewenste ontwikkelingen van segregatie en verpaupering zouden kunnen leiden.

De effecten van de hele stadsvernieuwingsoperatie die sinds het midden van de jaren zeventig gestalte heeft gekregen en nog steeds voortduurt, hebben ertoe geleid dat de bouwkundige kwaliteit van de bestaande oudere woningvoorraad aanmerkelijk is verbeterd. Het aandeel woningen met een meer dan geringe onderhoudsachterstand is tussen 1975 en 1995 aanzienlijk afgenomen (zie tabel 13.15). Vooral bij de sociale verhuurders is de afname omvangrijk, zeker gezien het feit dat de vroeg naoorlogse woningvoorraad sterk aan het verouderen is.

De grootste problemen zijn er bij de particuliere huurwoningen, waarbij het veel moeilijker is voor de overheid (rijk en gemeente) het verbeteringsproces te sturen.

Tabel 13.15 Woningen met relatieve herstelkosten^a >10%, naar eigendomsverhouding, 1975-1995 (in procenten)

	1975	1980	1995
eigen-woningbezit	27,0	25,3	18,3
sociale huur	24,7	23,2	12,4
particuliere huur	47,6	40,3	37,9
woningvoorraad totaal	28,6	28,2	19,0

^a Relatieve herstelkosten zijn de bouwtechnische herstelkosten als percentage van de nieuwbouwkosten van een vergelijkbare woning.

Bron: VRO (1980); RIGO (1990); VROM (1997a)

Conclusie Kwaliteitsbevordering in de nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad is lange tijd een zorg van de overheid geweest. Het aandeel gesubsidieerde nieuwbouwwoningen binnen de totale woningbouw was dermate groot dat de subsidievoorwaarden de kwaliteitsnorm werden. Het bleek zeer moeilijk de toenemende differentiatie in de bevolking en daarmee in de woningvraag te verwerken in de kwaliteitsnormering. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat de overheid de kwaliteit van de nieuwbouw aan de markt overliet, waarbij de overheid alleen minimumeisen formuleerde. De stadsvernieuwing is daarentegen wel een duidelijke reactie geweest op maatschappelijke ontwikkelingen. De buurtbewoner kwam centraal te staan en daarmee de betaalbaarheid van de woningverbetering voor de zittende huurders. Het gevolg hiervan is geweest dat de toename van de kwaliteit van de oude stadswijken is achtergebleven bij toenemende kwaliteit in de nieuwbouw.

13.4.4 Betaalbaarheid Beheersing van de woonlasten is vooral in de huursector al sinds de Tweede Wereldoorlog één van de belangrijkste thema's van het beleid, dat tegelijkertijd directe consequenties heeft voor andere onderdelen van het volkshuisvestingsbeleid. Vooral de relatie tussen de huurontwikkeling in de bestaande woningvoorraad en die in de nieuwbouw is bepalend geweest voor zowel de subject- als de objectsubsidieering. Aan het einde van de jaren zestig en begin jaren zeventig was er veel politieke strijd over de wijze waarop de huren in de voorraad en in de nieuwbouw dichterbij elkaar gebracht konden worden (de huurharmonisatie). De bouwkosten stegen sterk, vooral door de snelle toename van de lonen, die door middel van stakingen werd afgedwongen. Om de gewenste aantallen nieuwbouwwoningen te halen, moest de nieuwbouw zichzelf niet uit markt prijzen. Dit zou bereikt kunnen worden door de huren in de voorraad versneld op te trekken. Het eerder aangehaalde beeld dat aan het einde van de jaren zestig de woningnood was opgelost en er mogelijkheden waren de woningmarkt en dus ook de huurontwikkeling te liberaliseren, waardoor de voorraadhuren opgetrokken konden worden naar het kostprijsniveau, riep veel weerstanden op. Het voorstel uit de *Nota volkshuisvesting* (Udink en Buck 1972) uit 1972 om de huren in de bestaande voorraad in één keer met 20% op te trekken om aansluiting met de huren in de nieuwbouw te bewerkstelligen, werd fel bestreden. Aan de linkerzijde van het politieke spectrum werd gesteld dat de huren in de nieuwbouw aangepast

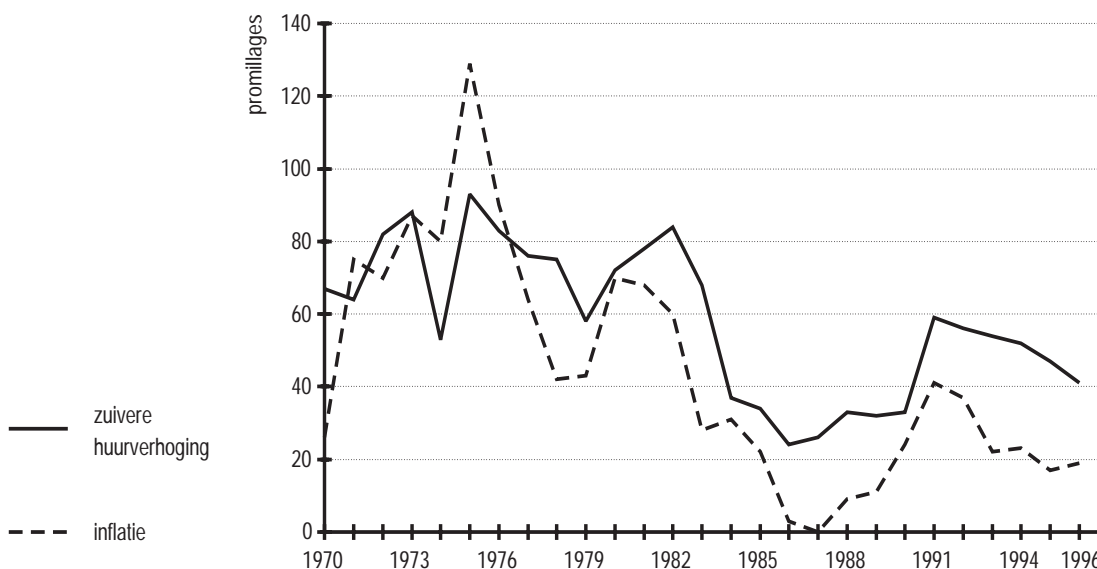
moesten worden aan de huren in de bestaande woningvoorraad en niet omgekeerd. De huren moesten de inflatie volgen en de huren van nieuwbouwwoningen moesten omlaag gebracht door middel van objectsubsidies. Met het aantreden van het kabinet-Den Uyl in 1973 werd deze beleidslijn de leidraad.

Er waren echter ook andere dan politiek bepaalde argumenten om de huurontwikkelingen te beheersen. Het huurbeleid in de jaren zeventig stond vooral ook in het teken van prijsbeheersing en loonmatiging, die noodzakelijk waren als gevolg van de eerste en tweede oliecrisis. Telkenmale werd de jaarlijkse huurverhoging lager vastgesteld dan noodzakelijk was om de bouwkostenstijgingen en daarmee de prijsstijgingen in de nieuwbouw te volgen.

In het begin van de jaren tachtig werd het huurbeleid vooral bepaald door budgettaire problemen van de rijksoverheid. Na 1980 nam de toename van de bouwkosten, van de kosten voor levensbehoeften en van de lonen af. In de *Nota huur- en subsidiebeleid* (Brokx 1980) uit 1980 werd echter gesteld dat de bewoners een groter deel van de kosten van levensonderhoud zouden moeten dragen en de overheid minder (Van der Schaar 1987). Vanaf die tijd tot aan het huidige moment zouden de jaarlijkse huurverhogingen boven de inflatie liggen (zie figuur 13.2). Een belangrijke impuls daarbij was de hoge jaarlijkse huurverhoging, die het gevolg was van de Tussenbalans uit 1991, waardoor een aantal jaren de huren jaarlijks met 5,5% werden verhoogd, een percentage dat ver boven de inflatie lag.

Figuur 13.2

Zuivere huurverhoging (huurverhoging excl. voorraadmutaties) en inflatie, 1970-1996 (in promillen)



Bron: (VROM 1997a)

De invoering van de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig* (TK 1988/1989) en speciaal de bruteringsoperatie (zie § 13.4.1) hebben er echter toe geleid dat de overheid geen financieel belang meer heeft bij een hoge huurverhoging,

maar juist belang heeft bij een lage huurverhoging om de inflatie beperkt te houden en de uitgaven voor huursubsidie te beperken. De druk op de woningcorporaties om een meer inflatievolgend huurbeleid te voeren wordt dan ook steeds groter.

Huurharmonisatie De huurverhoging zoals die in figuur 13.2 is weergegeven, bestaat echter uit meer dan alleen de jaarlijkse huurverhoging. Een deel van de woningen kreeg jaarlijks te maken met een extra huurverhoging, die het gevolg was van huurharmonisatie. Dit had tot doel een betere verhouding aan te brengen tussen de huur en de kwaliteit van een woning, waardoor woningen met dezelfde kwaliteit binnen een zekere bandbreedte ook dezelfde huur zouden hebben. Hierdoor zou de verhouding tussen de huren in de voorraad en die in de nieuwbouw gelijkwaardiger worden. Er werd een stelsel van kwaliteitspunten ontwikkeld en een minimum en maximum redelijke huurprijs per kwaliteitspunt werd geïntroduceerd. Wanneer de huurprijs van een woning onder de minimaal redelijke huurprijs lag, viel de jaarlijkse huurverhoging hoger uit dan de landelijke trend, bij een huurprijs boven het maximaal redelijke lager. Een groot deel van de voorraad huurwoningen viel onder de grens van het minimaal redelijke. In 1976, het eerste jaar dat de harmonisatie van kracht was, bedroeg dat deel ruim de helft van de totale voorraad huurwoningen. Zes jaar later werd echter het niveau van de minimaal redelijke huur eenmalig met 17% opgetrokken, omdat de aanvangshuren in de nieuwbouw van gesubsidieerde huurwoningen sterk was toegenomen. Door deze verhoging viel bijna twee derde van de woningvoorraad onder de grens van het minimaal redelijke. Echter, als gevolg van een stringent toegepaste harmonisatie en de bevrozing van de redelijke huurprijs in 1984, daalde het aandeel te harmoniseren woningen naar 38% in 1986 (Van der Schaar 1987).

Met de invoering van de *Nota volkshuisvesting in jaren negentig* (TK 1988/1989) en de daarbij behorende huursombenadering, waardoor verhuurders zelf de differentiatie in huurverhoging binnen hun eigen bezit kunnen bepalen, verdwijnt het stelsel van door de overheid opgelegde huurharmonisatie. Veel verhuurders blijven echter gebruik maken van het harmonisatie-instrumentarium, door hun woningen te harmoniseren tot een niveau van 60%-80% van de maximaal redelijke huur.

Huursubsidie Het ontstaan van aanvullende individuele subsidies houdt direct verband met de huurharmonisatie. De discussie aan het eind van de jaren zestig over het versneld optrekken van de huren in de bestaande woningvoorraad werd verstoord door sociaal-economische problemen - de sterke loonontwikkelingen en toenemende inflatie - waardoor de noodzakelijke inhaalslag niet gemaakt kon worden. Rond 1970 laaide de discussie over de versnelde afbraak van objectsubsidies en de daarmee verbonden hogere jaarlijkse huurverhoging weer op, zij het dat nu als voorwaarde werd gesteld dat een systeem van subjectsubsidies werd ontwikkeld om de gevolgen van de huurverhogingen voor de laagste inkomensgroepen te verzachten. Eerst waren de voorstellen gericht op een tijdelijke subsidie, waardoor het een soort huurgewenningsregeling zou worden. Dit bleek uiteindelijk politiek niet haalbaar. In de *Nota volkshuisvesting* (Udink en Buck 1972) uit 1972 werd, zoals eerder vermeld, voorgesteld over te gaan tot een subsidiesysteem dat was gebaseerd op markthuren en uitsluitend aanvullende subjectsubsidies. Met de komst van het kabinet-Den Uyl werd toch gekozen voor een gemengd subsidiestelsel, waarbij het werkingsgebied van de subjectsubsidies sterk werd verruimd. De filosofie hierachter was dat de huishoudens die waren aangewezen op subjectsubsidie meer keuzemogelijkheden op de

woningmarkt zouden moeten krijgen. Om de kosten in de hand te houden werd de hoogte van de subsidie sterker afhankelijk gemaakt van de hoogte van het inkomen. Er werd uitgegaan van normhuurquoten, waarbij een quote van 10% voor het minimuminkomen werd vastgesteld, oplopend tot 15% voor modaal en ruim 17% voor het maximaal subsidiabele inkomen. Daarnaast ontstond er een systeem van kwaliteitskortingen, waarbij de subsidie lager werd wanneer de huur hoger was. Hierbij werd de huur gebruikt als een benadering van kwaliteit. Deze algemeen geldende regeling, die een permanent karakter had gekregen, heeft een stimulerend effect gehad op de woonconsumptie. De bereikbaarheid van de nieuwbouw werd verbeterd en de huursubsidie zou een belangrijke factor worden in de voortgang van de stadsvernieuwing. Het gebruik van de regeling nam dan ook fors toe in de tweede helft van de jaren zeventig, van 300.000 in 1975 tot 500.000 in 1980, waarna als gevolg van de stagnerende inkomensontwikkeling en snelle toename van de huren in de eerste helft van de jaren tachtig het aantal gebruikers toenam tot 700.000. De uitgaven voor individuele huursubsidie stegen fors, wat leidde tot de roep om bezuinigingen in het begin van de jaren tachtig. Dit leidde uiteindelijk tot het afschaffen van de normhuurquote en de invoering van de normhuren, waardoor de uitgaven van de huursubsidie minder afhankelijk waren van de inkomensontwikkeling en de normhuren jaarlijks toenamen met de trendmatige huurverhoging. Hierdoor werd het voor de overheid minder nadelig wanneer de jaarlijkse huurverhoging op een hoog niveau werd vastgesteld. De budgettaire voordelen hiervan bij de objectsubsidies lekt daardoor in mindere mate weg via de huursubsidie.

Tot aan 1997 zou de individuele huursubsidie vele malen worden aangepast. De regeling werd daartoe steeds verder verfijnd, met aparte normen voor allerlei bevolkingsgroepen (jongeren, ouderen, alleenstaanden, meerpersoonshuishoudens) en een toename van de subsidiekorting bij een hogere woningkwaliteit. Er ontstond een wirwar van subsidietabellen en overgangstabellen, bijvoorbeeld wanneer de regeling was aangepast en de nadelen daarvan niet in één keer werden doorberekend aan langdurige individuele huursubsidiegebruikers. In 1997 werd een vereenvoudigd stelsel ingevoerd dat, in het kader van het woonlastenbeleid als onderdeel van het armoedebeleid, voor een deel van de ihs-gerechtigden positief uitpakt. Dit is vooral het gevolg van een sterke versoepeling van de kwaliteitskorting, waardoor de eigen bijdrage van de huurder minder snel toeneemt met het huurniveau.

Conclusie: woonlastenquote De resultaten van het huurbeleid, de harmonisatie en de huursubsidie komen tot uiting in de ontwikkeling van de nett woonlastenquote in de loop van de tijd. Uit de gegevens in tabel 13.16 komt naar voren dat de gemiddelde woonlastenquote in de huursector bijna is verdubbeld tussen 1967 en 1994. De twee perioden waarin de quote fors toeneemt, kunnen herleid worden tot een hogere jaarlijkse huurverhoging dan de inkomensontwikkeling. In de eerste helft van de jaren tachtig namen de huren fors toe, terwijl de inkomens sterk achterbleven; in de eerste helft van de jaren negentig namen de huren toe en werd er fors bezuinigd op de individuele huursubsidie. Beide keren was het doel van de overheid om de objectsubsidies versneld af te breken, wat niet volledig werd gecompenseerd door een toename van de individuele huursubsidie.

De toename van de nett woonlastenquoten van de huurders tussen 1967 en 1994 is het grootst geweest in de onderste helft van de inkomensverdeling, waar de quote toenam met 8 procentpunt. In de hoogste inkomensgroep bedraagt de toename van de quote de helft. De toename van de quoten bij de lagere inkomensgroepen is enerzijds veroorzaakt door een stagnerende inkomensontwikkeling op het minimumniveau, anderzijds door het huurbeleid en de bezuinigin-

gen op de individuele huursubsidie. De nieuwe individuele huursubsidieregeling van 1997 heeft ertoe geleid dat de quoten voor de lagere inkomensgroepen iets zijn afgenomen; hierover zijn echter nog geen landelijke cijfers beschikbaar.

Tabel 13.16

Nettohuurquote^a, gemiddeld naar 25%-groepen (kwartielen) van de inkomensverdeling, 1967-1994

	1 ^e kwartiel inkomen laag	2 ^e kwartiel	3 ^e kwartiel	4 ^e kwartiel inkomen hoog	totaal
1967 ^b	18,4	11,6	9,9	8,2	12,1
1977	18,0	11,8	10,8	9,4	13,0
1982	17,6	12,9	12,1	9,4	13,6
1986	22,4	16,5	14,7	12,2	16,9
1990	22,4	17,5	15,3	12,1	17,9
1994	26,4	19,8	15,8	12,0	20,5

^a Nettohuurquote (= huur-huursubsidie)/bestedbaar huishoudensinkomen.

^b Voor 1967 zijn alleen huishoudens met één inkomen in het huishouden bij de berekeningen betrokken.

Bron: Van der Schaar (1986); CBS (WBO'77-'94) SCP-bewerking

Afsluitend kan worden gesteld dat de externe omstandigheden, vooral sociaal-economische, mede bepalend zijn geweest voor het woonlastenbeleid van de overheid. In de jaren zeventig was dit zelfs een dominante factor in het beleid. Prijsbeheersing, loonbeheersing en beheersing van de inflatie waren vaak de argumenten. In de jaren tachtig is de financiële positie van de overheid dominant geworden in het woonlastenbeleid. De langdurige bezuinigingen uit die jaren hebben ertoe geleid dat de nettowoonlastenquoten vooral bij de minima sterk zijn toegenomen. Dit is er weer de oorzaak van dat de betaalbaarheid in de volkshuisvesting via het koopkracht- en armoedebeleid midden jaren negentig meer in de aandacht is gekomen, wat heeft geresulteerd in een verbetering van de ihs-regeling.

13.4.5 Conclusie: 25 jaar maatschappelijke ontwikkeling en overheidsbeleid

In de inleiding is een tweetal vragen gesteld waarop de historische analyse een antwoord zou moeten geven. In de eerste plaats is de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en het wonen beschreven, in de tweede plaats de relatie met de beleidsontwikkeling.

In het algemeen kan de conclusie worden getrokken dat demografische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen de vraagzijde van de woningmarkt hebben bepaald. De omvang van de woningvoorraad is bepaald door de groei van de bevolking, de veranderde leeftijdsopbouw en de individualisering. Dit heeft ertoe geleid dat de woningbehoefte veel sneller is toegenomen dan op grond van de bevolkingsgroei alleen verwacht had kunnen worden. De kwalitatieve vraag is bepaald door de veranderde huishoudensamenstelling en door welvaartsgroei. Dit heeft overigens niet geleid tot een spectaculaire groei van de woningkwaliteit. De welvaartsgroei is voor een belangrijk deel terechtgekomen in de kwantitatieve groei van de woningvoorraad. Daarnaast zijn de kosten van het wonen toegenomen, doordat de overheid er de afgelopen twintig jaar naar heeft gestreefd de huurprijs van een woning dichterbij de kostprijs te brengen. De afstand hiertussen was groot als gevolg van het achterblijven van de huren in de eerste naoorlogse decennia.

Het overheidsbeleid is voor een belangrijk deel bepaald door exogene ontwikkelingen. De bevolkingsgroei leidde ertoe dat de nadruk lange tijd gelegen heeft op bevrediging van de kwantitatieve woningbehoefte. Economische ontwikkelingen hebben grote invloed gehad op het bouwbeleid en het woonlastenbeleid. De continuïteit in de bedrijfstak bouwnijverheid is van 1975 tot 1985 één van de belangrijkste subsidiemotieven geweest. Daarnaast hebben algemene prijs- en loonontwikkelingen een grote invloed gehad op het huurbeleid in de jaren zeventig. Uit overwegingen van algemeen loon- en prijsbeleid zijn de huren lange tijd minder toegenomen dan noodzakelijk was voor een kostendekkende exploitatie. De rekening hiervoor is in de jaren tachtig en negentig gepresenteerd, toen de beheersing van de budgettaire problemen van de overheid een doel op zich werd in het beleid.

In sociaal-cultureel opzicht heeft de overheid zich vooral gericht op het beheersen van de toenemende ruimteconsumptie, die het gevolg is van de omvangrijke suburbanisatiestroom in de afgelopen decennia. Gebundelde deconcentratie en het groeikernenbeleid hebben de migratiestromen gestuurd. Het stadsvernieuingsbeleid heeft echter niet kunnen bewerkstelligen dat de selectieve migratie uit de steden een halt is toegeroepen.

Daarnaast heeft het overheidsbeleid ook een eigen visie ingebracht in de ontwikkelingen op de woningmarkt. Het streven naar een hogere kwaliteit is vooral tot uiting gekomen in de stadsvernieuwing. Tegelijkertijd heeft het streven van de overheid om de inkomensverschillen niet te sterk tot uiting te laten komen in de woningkwaliteit, resultaat gehad. In de onderste helft van de inkomensverdeling zijn de kwaliteitsverschillen tussen de inkomensgroepen zeer beperkt.

De afgelopen jaren zijn veel van de verbindingslijnen tussen het volkshuisvestingsbeleid en de demografische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen doorgesneden. De markt moet het zelf oplossen, en de overheid stelt alleen nog randvoorwaarden en speelt achtervang voor de lagere inkomensgroepen. Een eerste zichtbaar gevolg hiervan is dat sociaal-economische verschillen meer tot uiting komen op de woningmarkt. De nieuwbouw richt zich vooral op de duurderere woningcategorieën, terwijl de huursector te maken krijgt met vraaguitval onder de midden- en hogere inkomensgroepen, waardoor er een in sociaal-economisch opzicht eenzijdiger huurderspopulatie ontstaat. Om de betaalbaarheid en de kwaliteit in de sociale huursector op peil te houden, heeft de overheid al maatregelen genomen door de individuele huursubsidie te verbeteren en door corporaties de mogelijkheid te geven de huren minder te verhogen. Daarnaast is er nog de erfenis van 25 jaar suburbanisatie, waardoor de grote steden te maken hebben met een eenzijdige bevolkingssamenstelling en de dreiging reëel is dat er steeds meer een sociaal-economische tweedeling ontstaat tussen de stad en haar omgeving.

§ 13.5 Toekomstverkenning: maatschappelijke ontwikkelingen en de woningmarkt

In deze toekomstverkenning wordt eerst kort ingegaan op de toekomstige ontwikkelingen in de maatschappelijke trends. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de toekomstige ontwikkelingen op de woningmarkt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de toekomststudies die door het ministerie van VROM het afgelopen jaar zijn uitgebracht, te weten *Nederland 2030* en *Woonverkenningen 2030* (VROM 1997c en 1997d).

Maatschappelijke ontwikkelingen

Bij een aantal van de maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de woningmarkt, is een vorm van trendbreuk waarneembaar. Prognoses van de demografische ontwikkelingen laten zien dat de toename van de bevolking

kleiner wordt. Voor de kwantitatieve woningbehoefte is het van belang dat de jaarlijkse toename van de volwassen bevolking afneemt van ongeveer 1% per jaar in 1995 tot 0,5% per jaar in 2020 (VROM 1995). Dit betekent dat het aantal starters op de woningmarkt zal afnemen in de komende decennia. Dit betekent ook dat de toename van het aantal huishoudens af zal nemen en daarmee de toename van de kwantitatieve woningbehoefte.

Tegelijkertijd verandert de leeftijdsopbouw van de bevolking de komende decennia sterk. Het aandeel ouderen (65+) neemt toe van ruim 13% nu tot bijna 20% in 2020, een absolute toename van meer dan een miljoen ouderen. De vergrijzing zal leiden tot een toename van het aandeel alleenstaanden, maar desondanks neemt het aandeel alleenstaanden in de prognoses minder snel toe dan in de afgelopen decennia. Het sociaal-culturele effect zal naar verwachting in de komende tijd minder gevolgen hebben voor de huishoudensvorming dan in de jaren zeventig en tachtig. De verwachting is dat er een verzadigingspunt in de toename van het aandeel alleenstaanden is bereikt. Wel wordt er in de CPB-scenario's van uitgegaan dat er naast demografische en sociaal-culturele effecten, ook economische effecten op de huishoudensvorming zullen zijn, waarbij ervan uitgegaan wordt dat het aandeel alleenstaanden hoger zal zijn naarmate de economische groei hoger is (CPB 1996).

Een duidelijke trendbreuk met het verleden wordt gevormd door de inkomensontwikkeling op huishoudensniveau. Voor de komende decennia wordt verwacht dat de reële inkomensgroei op huishoudensniveau loopt van 1% per jaar in het slechtste scenario tot 2,5% in het beste scenario. Dit ligt op een hoger niveau dan in de periode na 1970 tot heden het geval is geweest. Deze breuk met het verleden wordt veroorzaakt door een blijvende algemene economische groei en een afnemende toename van het aantal huishoudens. Hierdoor is een kleiner deel van de economische groei noodzakelijk om de toename van het aantal huishoudens te compenseren. Een groter deel van de economische groei kan daardoor terecht komen bij de huishoudens en leiden tot verruiming van de bestedingsmogelijkheden. Een deel van deze bestedingsgroei zal aan het wonen worden uitgegeven. Er wordt echter niet verwacht dat dit zal leiden tot een hoger aandeel van de woonuitgaven in het bestedingsbudget van huishoudens (de inkomenselasticiteit voor woonuitgaven zal niet hoger dan 1 zijn). Ook dit kan als een trendbreuk worden beschouwd, omdat het aandeel van de woonuitgaven binnen de consumptieve bestedingen fors is toegenomen sinds de jaren zeventig. De achterliggende gedachte hierbij is dat de huren zich gematigd zullen ontwikkelen en de hypotheekrente laag zal blijven. Daarbij moet worden aangetekend dat de toename van het aandeel van de woonuitgaven in de totale consumptieve bestedingen voor een deel het gevolg is geweest van de inhaaloperatie in de huursector, waardoor op dit moment de huurprijs veel dichterbij de kostprijs van een woning ligt dan in het begin van de jaren zeventig het geval was.

Bij de sociaal-culturele ontwikkelingen is het minder eenvoudig duidelijke trendbreuken te voorspellen. De beperkte toename van het aandeel eenpersoons-huishoudens, die in de meeste prognoses wordt voorzien, zou kunnen duiden op een afnemend belang van de individualisering, voorzover deze tot uiting komt in de huishoudensvorming. Wel wordt verwacht dat de individualisering zich binnen het huishouden verder zal voortzetten. Dit komt deels doordat er meer thuis zal worden gewerkt (telewerk), waardoor de leden van een huishouden meer nog dan nu het geval is, behoefte zullen hebben aan een eigen plek in de woning. Deels komt dit ook door de toenemende vrije tijd, die onder meer het gevolg is van de vergrijzing en die tot een individueel gebruik van de woning zal kunnen

leiden. Ieder lid van het huishouden heeft een eigen plek nodig om hobbyactiviteiten te kunnen verrichten. Daarnaast zal het veranderende denken over de plaats van de ouderen in de maatschappij, waarvan het langer zelfstandig wonen een belangrijk gevolg is, ertoe kunnen leiden dat er andere eisen aan de woningvoorraad en de woonomgeving gesteld worden. In samenhang met de vergrijzing van de bevolking zal dit aanzienlijke gevolgen voor de woonwensen kunnen hebben.

In ieder geval is duidelijk dat de woning in de toekomst, meer nog dan nu het geval is, een centraal punt in het leven van mensen zal zijn. Er zal meer tijd in en om de woning worden besteed als gevolg van toenemend thuiswerken en van een toenemende hoeveelheid vrije tijd. Tegelijkertijd kan dit betekenen dat de woonomgeving belangrijker wordt in de keuze voor een bepaalde woning. De aanwezigheid van voorzieningen, veiligheid, groen en sociale binding met de wijk kunnen belangrijker worden in het afwegingsproces van woningzoekenden. Daarnaast kan worden verwacht dat, wanneer de economische vooruitzichten zo gunstig zijn als wordt voorspeld, het woonmilieu in brede zin meer in de aandacht zal komen. Niet slechts de kwaliteit van de woning en de ruimte in de woning is van belang voor woningzoekenden, maar de kwaliteit van het gehele woonmilieu zal, in een woningmarkt waar de vragers het steeds meer voor het zeggen krijgen, centraal komen te staan.

Ontwikkelingen op de woningmarkt

De gevolgen van de maatschappelijke ontwikkelingen voor de woningmarkt kunnen aanzienlijk zijn. De minder sterk groeiende woningbehoefte leidt ertoe dat de druk op de woningmarkt afneemt, waardoor deze verandert van een aanbiedersmarkt in een vragersmarkt. Het gevolg daarvan is dat vooral de vraag naar kwaliteit zal toenemen. Daarbij moet kwaliteit in ruime zin worden opgevat, waarbij het gehele woonmilieu een rol speelt. Minder kwantitatieve woningbehoefte hoeft niet te betekenen dat er minder nieuwe woningen gebouwd hoeven te worden. De kans is groot dat, mede als gevolg van de positieve economische ontwikkelingen op huishoudensniveau, een groot deel van de huidige woonmilieus kwalitatief als onvoldoende wordt beschouwd, waardoor de druk op de betere delen van de woningmarkt niet zal verminderen. De wens om op betere locaties betere woningen te bouwen, zal daardoor groot blijven.

In *Woonverkenningen, wonen in 2030*, een toekomststudie die door het ministerie van VROM (1997b) is uitgebracht, komt deze ontwikkeling tot uiting. Daarbij zijn een vijftal woonmilieus onderscheiden en een drietal scenario's,⁷ die onder meer differentiëren naar hoogte van de economische groei en naar nationale en internationale politiek (zie tabel 13.17). Uit deze verkenning komt naar voren dat in elk van de scenario's de vraag naar hoogwaardige woonmilieus meer dan evenredig toe zal nemen, terwijl de vraag naar de meest voorkomende typen woonmilieus minder zal toenemen of zelfs zal afnemen. Er ontstaat een tweedeling in gewenste woonmilieus, waarbij aan de ene kant de stedelijke centra met veel voorzieningen en een compacte bebouwing geliefd zijn, en aan de andere kant de landelijke woonmilieus met veel groen en ruim opgezette wijken. Daarnaast zullen veel van de in deze eeuw ontstane stedelijke wijken tot de minder gewilde delen van de woningmarkt gaan behoren.

In een door de vraagzijde gedomineerde woningmarkt krijgen mensen in sterkere mate de kans zich van elkaar te onderscheiden door middel van hun woon-situatie. Zeker wanneer er sprake is van voortdurende economische groei, zal de concurrentie ten aanzien van hoogwaardige woonmilieus aanzienlijk kunnen zijn. De vraag welke rol er voor de overheid in de toekomst is weggelegd, komt hierdoor vooral neer op de vraag hoe deze processen begeleid kunnen worden.

Tabel 13.17

Woonmilieus, 1995 en 2030

	1995	scenario's 2030 ^a		
		verdeeldheid	coördinatie	competitie
woningvoorraad totaal (x 1.000)	6.100	+1.183	+1.777	+1.800
woonmilieus				
centrum-stedelijk ^b	650	+215	+365	+515
buiten-centrum ^c	1.440	+235	+65	-125
centrum-dorps ^d	2.100	+285	+345	+165
rand ^e	915	+210	+355	+480
landelijk ^f	995	+240	+650	+850

^a CPB/VROM-scenario's; verdeeldheid: 1,5% economische groei; coördinatie: 2,75% economische groei; competitie: 3,25% economische groei.

^b Historische en nieuwe binnensteden, grootschalige complexiteit.

^c Historische en nieuwe kernen, kleinschalige complexiteit.

^d Oudere voor- en naoorlogse uitbreidingswijken in de grotere steden, de stadswijk.

^e Nieuwere uitbreidingswijken, groeikernen, huis met tuin.

^f Villawijken, wonen in het landschap, landgoederen.

Bron: VROM (1997d)

Ondanks alle voordelen van een dergelijke ontwikkeling, draagt een toenemende kwaliteitsvraag ook risico's in zich. Een drietal hiervan wordt hier kort besproken:

1. de positie op de woningmarkt van de mensen die niet meedelen in de sociaal-economische groei;
2. de positie van de minder gewilde woonmilieus;
3. de ruimtelijke problemen die het gevolg kunnen zijn van de toenemende kwaliteitsvraag.

Ad 1. Lagere inkomensgroepen op de woningmarkt

In de prognoses wordt ervan uitgegaan dat de omvang van de doelgroep van de volkshuisvesting snel zal afnemen als gevolg van de positieve economische ontwikkelingen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze groei terecht zal komen bij brede lagen van de bevolking. Ook wordt ervan uitgegaan dat de inkomensgrenzen waarmee de doelgroep wordt afgebakend, niet meegroeien met de welvaartsontwikkeling, maar alleen met de algemene prijsontwikkeling (inflatie). Bij een toenemende welvaart neemt de doelgroep dus automatisch af. Op de korte termijn zijn hiervoor argumenten aanwezig. Bij de vaststelling van de doelgroepgrenzen in 1990 op een inkomensniveau rond modaal, viel ongeveer de helft van alle huishoudens onder deze grenzen. Gezien de gunstige ontwikkelingen op de woningmarkt, zowel in de koopsector (veel vraag) als in de huursector (gematigde huurontwikkeling), ligt het voor de hand dat de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid minder ruim kan worden gedefinieerd. Op de langere termijn is dit echter niet vol te houden. Elk welvaartsniveau heeft immers zijn eigen achterstandsgroepen. Het is een illusie te veronderstellen dat de kwaliteitsvraag van de lagere inkomensgroepen niet op afstand meegroeit met de algemene kwaliteitsontwikkeling. De kwalitatieve achterstand van deze groepen ten opzichte van de gemiddelde kwaliteit wordt anders onaanvaardbaar groot. De afname van de doelgroepen van de volkshuisvesting zal in de komende decennia dan ook niet zo groot zijn als nu in de prognoses wordt verondersteld.

Als gevolg van de welvaartsontwikkeling zullen de keuzemogelijkheden op de woningmarkt van de lagere inkomensgroepen toe kunnen nemen. Dit is echter schijn, omdat het vooral het aantal woningen betreft waaruit te kiezen valt. De kwalitatieve en ruimtelijke keuzemogelijkheden worden niet groter voor deze groepen. Men zal kunnen kiezen uit meer van hetzelfde in dezelfde minder gewilde vooroorlogse en vroeg naoorlogse wijken. Tegelijkertijd is de kans aanwezig dat voor een deel van de lagere inkomensgroepen de keuzemogelijkheden worden beperkt, omdat hun woning wordt gesloopt of verkocht als gevolg van de noodzakelijke krimp van de woningvoorraad van de sociale verhuurders. Er worden nog maar weinig nieuwe huurwoningen gebouwd en al helemaal weinig eengezinshuurwoningen. Dit komt enerzijds door de vraaguitval in de huursector, anderzijds door beperkte bouwsubsidies, waardoor de aanvangshuren te hoog uitvallen om betaalbaar te zijn voor de lagere inkomensgroepen. Deze groepen zijn dus vooral aangewezen op de bestaande woningvoorraad. Op de korte termijn is dit natuurlijk geen probleem, maar op de langere termijn kan het ertoe leiden dat er een kwalitatieve achterstand ontstaat bij deze groepen. Daarnaast bestaat het risico dat de lagere inkomensgroepen ruimtelijk gezien te veel geconcentreerd in bepaalde buurten zullen komen te wonen. Geconcludeerd kan worden dat de toename van de welvaart het risico in zich heeft dat de mensen die hierin niet kunnen delen, steeds meer in een uitzonderingspositie terecht zullen komen.

Ad 2. Minder gewilde woonmilieus

De toenemende welvaart zal ertoe leiden dat veel van de wijken die in deze eeuw gebouwd zijn, minder gewild zullen worden bij een groot deel van de woonconsumenten. Hierbij moet vooral gedacht worden aan de vooroorlogse wijken, de naoorlogse flatwijken en de vroeg naoorlogse eengezinswijken. Dit is af te lezen uit de prognoses van de gewenste woonmilieus. Het kan ertoe leiden dat er een duidelijk onderscheid zal ontstaan tussen deze wijken en de nieuwere hoge-statuswijken, die gesitueerd zijn in de oude binnensteden en in de meer landelijk gelegen gebieden.

Het grootste probleem waar de overheid hierbij voor staat, is hoe de ruimtelijke segregatie tussen hogere en lagere sociaal-economische strata kan worden beperkt. De toenemende welvaart en de toenemende uiting daarvan op de woningmarkt zullen er immers toe leiden dat de hogere inkomensgroepen zich vooral richten op woonmilieus met een hoge kwaliteit én een hoge sociaal-economische status. Nu al ontstaan er wijken waar meer dan voorheen hogere inkomensgroepen domineren. In veel van de nieuwe wijken die op dit moment worden ontworpen en gebouwd, domineren de duurdere koopwoningen. De vraag hiernaar is groot. De doelstelling om op de grote nieuwbouwlocaties ten minste 30% sociale huur- en koopwoningen te bouwen, wordt niet of slechts met grote moeite gehaald.

De overheid zal deze trend van ruimtelijke selectie moeten tegengaan. Het middel hiervoor is gedifferentieerde woningbouw, zowel in de bestaande wijken als in de nieuwe wijken. De eerste aanzetten voor een dergelijk beleid zijn aanwezig. De overheid heeft in de *Nota stedelijke vernieuwing* (TK 1996/1997) de marktpositie van de bestaande wijken geanalyseerd en is tot de conclusie gekomen dat de klassieke stadsvernieuwing in de komende jaren moet overgaan in stedelijke vernieuwing. Hierbij moet meer aandacht komen voor de sociaal-economische aspecten van de stedelijke buurten, enerzijds door meer aandacht voor de werkgelegenheid in de buurt, anderzijds door herstructurering van de bestaande woningvoorraad. Het doel is te komen tot een meer gediffe-

rentieerde bevolkingsopbouw in de bestaande stedelijke wijken. Er wordt echter verwacht dat al op de korte termijn de financiële inspanningen van het rijk onvoldoende zullen zijn om deze operatie te kunnen volbrengen (CPB et al. 1998). Het is daarbij de vraag of deze wijken een redelijke marktpositie kunnen behouden, wanneer er niet voldoende mogelijkheden zijn voor grootschalige ingrepen. Het gevaar is aanwezig dat veel van de naoorlogse flatwijken in eenzelfde neerwaartse spiraal terecht zullen komen als de afgelopen decennia in de vooroorlogse stadsvernieuwingswijken het geval is geweest. Voor de langere termijn wordt in de toekomstverkenningen grootschalige herstructurering of sloop van deze wijken voorzien, waarbij de omvang van de ingrepen afhankelijk is van het gekozen scenario (VROM 1997d). Duidelijk is in ieder geval dat deze wijken het moeilijk krijgen in de concurrentie met de nieuwe luxe woonwijken buiten de stad en de wijken in en rond de gerevitaliseerde binnensteden. Er ontstaat een soort vacuüm tussen de kern van de stad en het ommeland, waarin wijken liggen waar vooral mensen wonen die geen andere keuze hebben. Wanneer de marktwerking niet voldoende wordt gecorrigeerd door middel van differentiatie van de woningvoorraad, die moet leiden tot een gemengde bevolkingssamenstelling, zullen deze wijken zich over enkele decennia in een nauwelijks te keren achterstandspositie bevinden.

Ad 3. Ruimtelijke kwaliteitsvraag

De andere kant van de medaille is dat de toename van de welvaart ook kan leiden tot problemen, die veroorzaakt worden door het grote deel van de bevolking dat wel deelt in de welvaartstoename. In de *Woonverkenningen 2030* wordt in dat verband gesproken over het spanningsveld tussen individuele preferenties en collectieve waarden (VROM 1997d: 78). In de scenario's komt dit probleem naar voren in de vorm van een sterke toename van de voorkeur onder de bevolking voor een landelijk woonmilieu, die botst met de ruimtelijke beperkingen die Nederland kent. Een nieuwe migratiegolf lijkt eraan te komen. Heeft in de afgelopen decennia de migratie tussen de stad en haar omgeving ervoor gezorgd dat de stedelijke bevolking buiten de stad maar wel in het stadsgebied woont, de nieuwe migratiestroom zal het vestigingspatroon van de bevolking ruimtelijk nog veel gespreider doen worden. Grootschalige nieuwbouwwijken met compacte bebouwing onder de invloedssfeer van de grote steden worden minder gewild en het platteland zal onder druk komen te staan als gevolg van de toenemende vraag naar landelijk wonen. Prognoses over de spreiding van de bevolking geven aan dat er op korte termijn al sprake zal zijn van een grotere spreiding van de bevolking in de richting van het midden en oosten van het land (VROM 1997e).

Het is echter de vraag hoe de voorkeur voor het landelijk wonen in de praktijk tot uiting zal komen. Betekent dit wonen in de landelijke gebieden of een landelijke woning (een vrijstaand huis op een groot kavel) in de Randstad. Voor het deel van de bevolking dat gebonden is aan een woonlocatie die bereikbaar moet zijn vanuit de werklocatie zal vooral de woonvorm ertoe doen. Is deze binding er niet, dan is de keuzemogelijkheid reëel om echt landelijk te gaan wonen. Van deze laatste optie zullen vooral de welgestelde ouderen gebruik kunnen maken. Het grootste deel van de voorkeur voor het landelijk wonen zal echter toch in de Randstad en de directe omgeving daarvan terecht moeten komen. Dit betekent dat de ruimtelijke restricties van grote invloed zullen zijn op de aard en kwaliteit van de nieuw te vormen woonmilieus, waardoor het landelijke wonen, zoals dat uit de toekomstscenario's naar voren komt, niet weggelegd zal zijn voor eenieder die dat wenst. Hierin ligt wellicht een kans voor de

bestaande wijken, waar tegelijkertijd herstructurering plaats zal moeten vinden. Het is in dit verband opvallend te noemen dat de grootschalige nieuwbouw van dit moment, waarbij vooral eengezinswoningen worden gebouwd in hoge dichtheden op relatief kleine kavels en met een beperkte openbare ruimte in de wijk, niet aansluit bij de verwachtingen over de toekomstige woonwensen ten aanzien van het landelijke wonen.

Conclusie: dynamiek op de woningmarkt

Wanneer de toekomstverwachtingen bewaarheid worden, zal de woningmarkt de komende decennia een niet eerder vertoonde dynamiek kennen, waarbij kritische woonconsumenten op zoek zijn naar kwaliteit en ruimte in en om de woning, waarbij grote delen van de woningvoorraad moeten worden aangepast en waarbij sociaal-economische verschillen steeds duidelijker tot uiting komen op de woningmarkt.

Hierbij zijn enige kritische kanttekeningen te maken. In de eerste plaats zou de dynamiek op de woningmarkt minder kunnen toenemen dan verwacht. De bevolking van Nederland vergrijsd de komende jaren in snel tempo. Het kenmerk van ouderen is dat zij minder mobiel zijn op de woningmarkt: de binding met de buurt is vaak belangrijker dan de kwaliteit van de woning. Veel ouderen zullen ervoor kiezen de bestaande woning te verbeteren. Daar komt bij dat een steeds groter deel van de bevolking, en van de toekomstige ouderen, eigenaar-bewoner is, van wie het kenmerk is dat zij minder mobiel zijn op de woningmarkt. Het is dus maar de vraag waar de toenemende bestedingsmogelijkheden van veel huishoudens naar toe zullen gaan: de bestaande woning, een andere woning of naar iets anders dan de woning. Het Centraal Planbureau gaat in de langetermijnverkenning uit van een gelijkblijvend aandeel van de woonuitgaven in de totale consumptieve bestedingen (CPB 1996). Dit betekent dat maar een beperkt deel van de toegenomen welvaart op de woningmarkt terecht zal komen.

In de tweede plaats zal de aanpassing van de bestaande woningvoorraad meer voeten in de aarde hebben dan in de toekomstverwachting wordt verondersteld. Het langdurige en vaak moeizame stadsvernieuwingsproces geeft aan dat niet zomaar hele wijken kunnen worden omgetoverd van eenvormige flatwijken in aantrekkelijke wijken met vooral eengezinswoningen, herenhuizen en stadsvilla's. De stedelijke herstructurering is nog maar net op gang gekomen en het zal naarmate dit proces vordert, steeds moeilijker worden sloop- en/of nieuwbouwplannen te realiseren, omdat de mogelijkheden voor herhuisvesting van de zittende bewoners steeds beperkter zullen worden. Daar komt bij dat mensen niet zo makkelijk verplaatsbaar zijn wanneer het aantal alternatieven afneemt.

In de derde plaats kan een kanttekening worden gezet bij de verwachting ten aanzien van de sociaal-economische ontwikkeling. Het is de vraag of de economische recessie, die het gevolg was van de eerste en tweede oliecrisis, een eenmalige zaak is geweest in de naoorlogse geschiedenis. De tijdgeest is op dit moment positief en optimistisch, maar het zou voor de volkshuisvesting een goede zaak zijn wanneer buffers worden ingebouwd voor een slecht-weer-scenario. Deze buffers zijn nu nog in ruime mate aanwezig in de vorm van een grote voorraad betaalbare huurwoningen. De plannen voor de omzetting van huurwoningen in koopwoningen, voor sloop van huurwoningen, gevolgd door de bouw van koopwoningen en voor beperking van het aandeel huurwoningen op de grote nieuwbouwlocaties, zullen ertoe leiden dat de huursector snel zal krimpen. Hiervoor is zonder twijfel de nodige ruimte op de woningmarkt. Maar de marktwerking in de huursector moet niet zover gaan dat deze vergelijkbaar wordt met die op de koopmarkt. Wanneer de economische omstandigheden zich

minder gunstig ontwikkelen dan verwacht, zal de sociale huursector de problemen op de woningmarkt moeten kunnen opvangen.

- § 13.6 Dilemma's in de volkshuisvesting De ontwikkeling in de volkshuisvesting in de afgelopen decennia en de toekomstverwachtingen, die in de vorige paragrafen zijn beschreven, laten een optimistisch beeld zien. De grootste problemen zijn opgelost en de verwachte problemen zijn beperkt van omvang in vergelijking met die van de jaren zeventig en tachtig. De gunstige sociaal-economische omstandigheden van de laatste jaren en de gunstige verwachtingen daaromtrent geven ook geen aanleiding voor sombere voorspellingen.
- Over het geheel genomen zijn er geen grote acute problemen in de volkshuisvesting van dit moment. Toch liggen er een aantal problemen die niet zo eenvoudig oplosbaar zijn en die mede door de toenemende marktwerking op de woningmarkt tot grote problemen kunnen uitgroeien. Zonder de positieve ontwikkelingen in de volkshuisvesting tekort te willen doen, zal hier een drietal dilemma's in de volkshuisvesting kort worden besproken. In de eerste plaats wordt aandacht besteed aan de betaalbaarheid in de volkshuisvesting, in de tweede plaats aan de marktpositie van de sociale verhuurders en tot slot aan de herstructurering van de stedelijke woningvoorraad.

- 13.6.1 Betaalbaarheid voor de minima In het *SCR 1996* werd geconstateerd dat er een dilemma was ten aanzien van de betaalbaarheid van de woonlasten voor de lagere inkomensgroepen, daar aan de ene kant de huurquote voor de lagere inkomensgroepen hoog is en er aan de andere kant tegelijkertijd een overschot aan goedkope huurwoningen is. Er is daarbij sprake van een tweedeling onder de huurders. Enerzijds zijn er de minima die in de problemen komen als gevolg van huurstijgingen en de ihs-systematiek, en anderzijds de modale inkomensgroepen, die volgens de normen van de overheid al snel te goedkoop wonen. De oorzaak hiervan werd in het *SCR 1996* gelegd bij de verschillen in de normen van wat een goedkope huurwoning is, de huursubsidienormen en het bijstandsniveau. Een voorbeeld daarvan is dat mensen met een inkomen op bijstandsniveau niet zonder aanvullende subsidie (ihs) in een huurwoning kunnen wonen die in de regelgeving als goedkoop wordt aangemerkt. Tevens werd in het *SCR 1996* geconstateerd dat een onduidelijke relatie bestaat tussen de minimale eigen bijdrage in de woonlasten uit de individuele huursubsidie en het minimale uitkeringsniveau.

Inmiddels is de nieuwe huursubsidierегeling in werking getreden, met als belangrijkste verbeteringen dat de woonlasten voor een deel van de ihs-ontvangers zijn gedaald en dat de woonlasten van de lagere inkomensgroepen minder snel oplopen naarmate de huur voor aftrek van subsidie hoger is. Deze zogenoemde kwaliteitskorting, waarbij de eigen bijdrage in de huur toeneemt met de hoogte van de huur, is veel minder progressief geworden. Tevens is besloten per jaar te bezien of de toename van de minimale eigen bijdrage gekoppeld moet worden aan de ontwikkeling van de hoogte van de minimale uitkering.

Hierdoor wordt het aantrekkelijker voor mensen met een laag inkomen in een betere en daardoor duurdere huurwoning te gaan wonen. De nieuwe regeling heeft daarmee, meer dan de oude, een opwaarts effect op de kwalitatieve woonconsumptie door de lagere inkomensgroepen. Uit gegevens uit het Woningbehoefteonderzoek 1993/94 komt onder de oude individuele huursubsidierегeling het kwaliteitsaspect al naar voren. De gemiddelde huur van een gebruiker van individuele huursubsidie ligt hoger dan die van een huurder die geen recht op individuele huursubsidie kan doen gelden. Het is daarbij niet zo dat ihs-gebruikers in woningen met een slechtere prijs-kwaliteitverhouding

wonen. Wordt de kwaliteit van de woning in de analyse betrokken, dan blijkt dit verschil in huur volledig te worden verklaard door een hogere kwaliteitsconsumptie bij de ihs-gebruikers (zie tabel 13.18).

Tabel 13.18

Gemiddelde kale huur, totaal en per kwaliteitspunt en gemiddeld aantal kwaliteitspunten naar ihs-gebruik, 1994

	gebruikt geen ihs	gebruikt wel ihs	alle huurders
kale huur per maand (gemiddeld in gulden)	539,07	563,71	544,92
idem per kwaliteitspunt (gemiddeld in gulden)	5,68	5,61	5,66
aantal kwaliteitspunten (gemiddeld)	94,9	99,5	96,2

Bron: CBS (WBO'93/'94) SCP-bewerking

De nieuwe ihs-regeling biedt ten opzichte van de oude regeling meer mogelijkheden voor toenemende kwaliteitsconsumptie door de lagere inkomensgroepen. Dit heeft positieve effecten op de kwaliteitsontwikkelingen in de voorraad, omdat de ihs een belangrijk hulpmiddel kan zijn bij woningverbetering en herstructurering van de woningvoorraad. Het gevolg hiervan is echter wel dat de ihs onontbeerlijk is voor de lagere inkomensgroepen en een permanent karakter krijgt. Er is dan immers geen keuzemogelijkheid meer voor een woning met een lage kwaliteit en een daarbijbehorende lage huurprijs, die door de minima geheel zelfstandig gedragen zou kunnen worden.

Zoals in de historische beleidsparagraaf al werd vermeld, was het in het begin van de jaren zeventig de bedoeling dat de ihs een tijdelijke regeling zou zijn voor mensen met een laag inkomen, die jaarlijks zou worden afgebouwd. Deze vorm van huurgewenning bleek niet haalbaar te zijn en de enorme toename van het ihs-gebruik in de loop van de jaren is het bewijs dat er geen sprake kan zijn van een op het individu toegesneden tijdelijke regeling. Het is immers voor iemand met een inkomen op bijstandsniveau financieel niet mogelijk te wennen aan een huur van 600 gulden.

De toename van de kwaliteit van de woningvoorraad heeft dus zijn prijs. Het ligt dan ook voor de hand dat de uitgaven voor huursubsidie de komende jaren verder zullen toenemen. Daar komt bij dat de huren steeds meer in de buurt zullen komen te liggen van de kostprijs van een woning als gevolg van de vermindering van de objectsubsidies.

De invoering van de nieuwe ihs-regeling blijkt volgens de laatste gegevens ook al geleid te hebben tot een toename van het gebruik tot meer dan een miljoen huurders, waardoor de totale uitgaven in het tijdvak 1997/'98 hoger zullen zijn dan de geraamde uitgaven. Een deel van deze toename kan waarschijnlijk worden verklaard uit de afname van het niet-gebruik van de regeling, die ten tijde van de oude regeling aanzienlijk was (SCP/CBS 1997).

De enige wijze waarop het ihs-gebruik af zal kunnen nemen, is wanneer de omvang van de lagere inkomensgroepen sneller afneemt dan de kwaliteit en de huur van de voorraad toenemen. De uitgaven voor de ihs-regeling zijn dus enerzijds afhankelijk van omstandigheden buiten de volkshuisvesting en anderzijds van de ontwikkeling van de woningkwaliteit en het huurniveau. De regeling is daardoor kwetsbaar als gevolg van het open-eindekarakter ervan, en dit maakt de lagere inkomensgroepen in sterke mate afhankelijk van het overheidsbeleid. Een te sterke toename van de uitgaven voor ihs zal onvermijdelijk op termijn leiden tot een discussie over de regeling, die aanleiding kan zijn om de normen weer te verscherpen, met als resultaat een toename van de woonlasten voor de lagere inkomensgroepen.

Het dilemma waar de overheid en de lagere inkomensgroepen voor staan is duidelijk. Hoever kan de stimulering van de woonconsumptie gaan, zonder dat dit negatieve gevolgen zal hebben voor de woonlasten van de minima? Het zou immers een slechte zaak zijn wanneer de overheid het voor de minima eerst mogelijk maakt om te wonen in een woning die kwalitatief vergelijkbaar is met die van de modale inkomensgroepen, waarna bij budgettaire problemen van de overheid de woonlasten van de minima omhooggaan.

In de nieuwe ihs-regeling is een constructie opgenomen die het gebruik van de regeling in de hand moet houden. Hierbij worden de gemeenten en sociale verhuurders aangesproken op hun huurbeleid en hun toewijzingsbeleid. Wanneer de gemiddelde ihs-bijdrage van de ihs-ontvangers in een gemeente in één jaar met meer dan een vooraf vastgesteld percentage toeneemt, dan wordt onderzocht door welke verhuurder(s) dit wordt veroorzaakt. De desbetreffende verhuurder krijgt dan een heffing opgelegd om de overschrijdingen te compenseren.

Deze heffingsregeling is nog niet ten uitvoer gebracht, om de overgang van de oude naar de nieuwe ihs-regeling niet te belemmeren, maar zal voor het tijdvak 1998/99 wel van kracht zijn. De gevolgen van deze uitgavennormering kunnen aanzienlijk zijn. Positief is dat de normering zal kunnen leiden tot een gematigd huurbeleid bij de verhuurders; negatief is dat het de investeringen in woningverbetering in het goedkope deel van de voorraad kan belemmeren, omdat een deel van de daarvoor noodzakelijke huurverhoging wegvalt via de ihs-heffing. Een ander aspect is dat de dreiging van de ihs-heffing ertoe kan leiden dat de sociale verhuurders de keuzemogelijkheden binnen hun voorraad voor de laagste inkomensgroepen zullen beperken. Hiermee zou de ihs een tegengesteld doel bereiken aan dat waarom het allemaal begonnen was: meer keuzemogelijkheden voor de lagere inkomensgroepen.

Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn dat de sociale verhuurders zelf een inkomensafhankelijk huurbeleid gaan voeren, waarbij huurders met een laag inkomen minder huurverhoging krijgen dan huurders met een hoger inkomen. Een dergelijk huurbeleid is echter op dit moment niet toegestaan, op een enkel experiment na. Toch lijkt ook dit niet de aangewezen oplossing te zijn, omdat het voor de verhuurders op termijn ongunstig zou uitpakken. De middeninkomens zouden vervreemden van de huursector, wat, gezien de toch al moeizame concurrentie met de koopsector, ertoe zou leiden dat de sociale verhuurders er alleen nog maar zijn voor de laagste inkomensgroepen. Dit zou kunnen leiden tot een marginalisering van de huursector (zie verder § 13.6.2).

Geconcludeerd kan worden dat de betaalbaarheid van het wonen voor de lagere inkomensgroepen onder druk zal blijven staan, ondanks de recente verbetering van de ihs-regeling. Het lijkt niet waarschijnlijk dat de overheid bereid is de volledige rekening te betalen van de gevolgen van de toenemende kwaliteitsconsumptie door de lagere inkomensgroepen.

Daarnaast zal de discussie over de rol van de ihs als instrument van inkomens- en volkshuisvestingsbeleid ter discussie blijven staan. Uitgangspunt hierbij zou kunnen zijn dat het inkomensbeleid voorziet in een basisbehoefte ten aanzien van het wonen en dat het volkshuisvestingsbeleid verantwoordelijk is voor voldoende keuzemogelijkheden voor de lagere inkomensgroepen. Dit zou uiteindelijk kunnen leiden tot een herschikking van de ihs-gelden tussen de bijstand en de volkshuisvestingsubsidies.

13.6.2 De krach(t) van de huursector

Zoals in paragraaf 13.3 van dit hoofdstuk werd geconcludeerd, komen statusverschillen maar in beperkte mate tot uiting in de kwaliteit van de woning. Status komt wel tot uiting in de eigendomsverhouding. Een steeds groter deel van de inkomensgroepen boven modaal is eigenaar-bewoner, terwijl de lagere inkomensgroepen veel minder hebben gedeeld in de toename van het eigenwoningbezit. De huursector wordt steeds meer het domein van de inkomensgroepen beneden modaal. Waren de lagere inkomensgroepen (de 25%-groep van de inkomensverdeling met het laagste inkomen) in 1982 nog maar in beperkte mate oververtegenwoordigd in de sociale huursector, twaalf jaar later, in 1994, is deze oververtegenwoordiging veel groter geworden (zie tabel 13.5). Daarnaast zijn de hogere inkomensgroepen in steeds sterkere mate ondervertegenwoordigd in de huursector.

Was huren tot en met de jaren tachtig een algemeen aanvaarde vorm van wonen voor alle inkomensgroepen, nu lijkt het huren van een woning steeds meer bepaald te worden door de hoogte van het inkomen. De concurrentie tussen de huur- en de koopsector is de laatste jaren dan ook verhevigd. De eerste koophausse uit de jaren zeventig werd ruw verstoord als gevolg van de tweede oliecrisis, de tweede koophausse, die eind jaren tachtig is ingezet, is nog altijd niet ten einde en de economische verwachtingen zijn dusdanig positief dat het einde nog niet in zicht is.

Het huurbeleid dat is gevoerd in de jaren tachtig tot aan het midden van de jaren negentig heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de versterking van de concurrentiepositie van de koopmarkt ten opzichte van de huurmarkt. Sinds 1981 zijn de huren elk jaar sneller gestegen dan de algemene prijsindex, waardoor het aandeel van de huur in het inkomen fors is toegenomen. In dezelfde periode is de koopsector ontzien, doordat de hypotheekrente volledig aftrekbaar blijft van de belasting en het huurwaardeforfait relatief laag is vastgesteld. Het woonlastenniveau in de huursector is inmiddels zozeer toegenomen dat kopen voor bovenmodale inkomensgroepen voordeliger is dan huren, uitgaande van een vergelijkbare nieuwbouwwoning. Alleen voor de lagere inkomensgroepen blijft huren goedkoper dan kopen, wat vooral veroorzaakt wordt door de individuele huursubsidie.

Al met al zijn de vooruitzichten voor de huursector niet zo geweldig. Het feit dat nog een fors aandeel van de modale en bovenmodale inkomensgroepen een woning huurt, kan minder worden toegeschreven aan de voorkeur voor huren, maar meer aan individuele omstandigheden (hurende ouderen kopen niet), aan het voorraadeffect (een groot deel van de woningvoorraad bestaat nu eenmaal uit huurwoningen), en aan de schaarste in sommige delen van het land. Voor de toekomst is het beeld nog minder rooskleurig. De scenario's van het Centraal Planbureau geven aan dat de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid, de groep waarvoor de sociale verhuurders primaire verantwoordelijkheid hebben, de komende decennia snel zal afnemen, als gevolg van de gunstige economische ontwikkelingen. In de jaren tot 2020 kan dit oplopen van 350.000 in het economisch minst gunstige scenario tot ruim 1,1 miljoen minder doelgroepshuishoudens in het meest gunstige scenario. Tussen 2020 en 2030 wordt een nog verdere afname voorzien. De potentiële vraag naar huurwoningen door de lagere inkomensgroepen zal in ieder geval afnemen in de komende jaren.

Daarnaast blijkt de omvang van de nieuwbouw een belangrijke factor te zijn in de concurrentiepositie van de huursector ten opzichte van de koopsector.

Wanneer de woningvoorraad jaarlijks meer toeneemt dan noodzakelijk is om de groei van de woningbehoefte bij te houden, zal er in de huursector leegstand ontstaan die, afhankelijk van de inkomensontwikkeling en de ontwikkeling van de huurprijzen, hoog kan oplopen (Van der Geest en Den Hertog 1998). Wanneer

de huurstijging 1% boven de inflatie ligt, er sprake is van 1% reële inkomensgroei en de reële koopprijzen met een 0,5% per jaar toenemen, kan de huurder in 2005 oplopen van 1% van de totale huursom bij een beperkte toename van de woningvoorraad, tot 12% bij een grotere toename van de woningvoorraad. Dit betekent dat de schaarste op de woningmarkt een belangrijke factor is in de toekomstige noodzakelijke omvang van de huursector. De gevolgen van afnemende schaarste kunnen nu al in een aantal gebieden in Nederland worden waargenomen, wat wellicht als opmaat kan worden beschouwd van wat de gehele sociale huursector in Nederland de komende jaren te wachten staat. Onderzoek naar de structurele leegstand van huurwoningen in de sociale huursector laat zien dat in de meer landelijk gelegen provincies veel vaker sprake is van leegstand dan in de Randstad (DGVH 1997a). De helft van alle woningcorporaties in de drie noordelijke provincies en in Zeeland heeft te maken met langdurige leegstand. Daarnaast is er in Flevoland vooral in Lelystad een verhuurbaarheidsprobleem.

Naast schaarste is de prijsvorming er de oorzaak van dat de concurrentie tussen de huur- en de koopsector niet landelijk gelijk is, maar dat er duidelijke regionale verschillen zijn. De verschillen in prijsvorming tussen de huur- en koopsector blijken daarbij een belangrijke factor te zijn. In tabel 13.19 worden de regionale prijsverschillen binnen de huur- en koopsector met elkaar vergeleken. Hieruit valt af te leiden dat de marktwerking in de koopsector tot grotere regionale verschillen leidt dan in de huursector het geval is. De prijzen in de sociale huursector wijken regionaal maar weinig af van het landelijke gemiddelde. In Groningen zijn de huren gemiddeld 8% lager dan landelijk, in Flevoland gemiddeld 7% hoger. In de koopsector lopen deze verschillen van 25% lager in Groningen tot 17% hoger dan het landelijke gemiddelde in Utrecht. Dit betekent dat de huren in Groningen relatief hoog zijn ten opzichte van de koopprijzen in Groningen.

Tabel 13.19

Netto economische huurwaarde^a in de sociale huursector en de koopsector per provincie, afwijking van het landelijke gemiddelde en verschil tussen huur- en koopsector, 1994 (in guldens en indexcijfers, Nederland = 100)

	sociale huursector in gld. per jaar	index	koopsector in gld. per jaar	index	huur minus koop in gld. per jaar
Nederland	5.931	100	7.416	100	-1.484
Groningen	5.460	92,1	5.607	75,6	-147
Friesland	5.488	92,5	5.701	76,9	-213
Drenthe	5.997	101,1	7.037	94,9	-1.040
Overijssel	5.787	97,5	6.642	89,6	-855
Gelderland	6.020	101,5	7.425	100,1	-1.405
Utrecht	6.227	105,0	8.677	117,0	-2.450
Noord-Holland	5.793	97,7	7.827	105,5	-2.034
Zuid-Holland	5.959	100,4	7.712	104,0	-1.753
Zeeland	5.969	100,6	6.036	81,4	-67
Noord-Brabant	6.031	101,7	7.748	104,5	-1.717
Limburg	6.125	103,3	7.181	96,8	-1.056
Flevoland	6.363	107,3	7.244	97,7	-881

^a Door het CBS is een economische huurwaarde voor koopwoningen berekend die vergelijkbaar is met de basishuur voor huurders, zie CBS (1995).

Bron: CBS (WBO'93/94) SCP-bewerking

Opvallend is dat de leegstand in de huursector het hoogst is in de provincies waar de economische huurwaarde van huurwoningen en koopwoningen relatief

weinig van elkaar verschillen. In deze provincies is de concurrentiepositie van de huursector dus relatief slecht. De concurrentieproblemen die de sociale huursector op dit moment ondervindt, zijn dus regionaal verschillend.

De conclusie moet zijn dat sociale verhuurders in deze regio's zich zullen moeten aanpassen om te overleven. Omstandigheden die, als de prognoses bewaarheid worden, voor veel corporaties in heel Nederland zullen gaan gelden. Er is een aantal manieren waarop de sociale huursector zich zou kunnen aanpassen aan de veranderende omstandigheden. In de eerste plaats kan de prijs van de woningen worden verlaagd. Op een vrije woningmarkt zou dat een logisch effect moeten zijn van concurrentie. De mogelijkheden hiertoe worden echter bepaald door de financiële positie van de sociale verhuurders. Ook hierin blijken grote regionale verschillen te zijn (VROM 1997b). Regio's met financieel matige tot zwakke corporaties blijken in een aantal gevallen samen te vallen met regio's met relatief veel leegstand. Het gaat daarbij om Flevoland, Groningen en Friesland. De mogelijkheden voor huurverlaging zijn in deze regio's vanuit bedrijfseconomisch oogpunt niet verantwoord. Daarentegen is de gemiddelde financiële positie van de corporaties in Drenthe en Zeeland goed. Hier zijn dus wel mogelijkheden om de concurrentie met de koopsector aan te gaan.

Een tweede mogelijkheid om te overleven is een krimpscenario. Een deel van het woningbestand kan worden verkocht, zodat de omvang van de voorraad sociale huurwoningen wordt aangepast aan de vraag ernaar. Dit heeft het voordeel dat de eventuele verkoopwinsten de financiële positie van de organisatie kunnen verbeteren. Voor financieel zwakke verhuurders zal dit de oplossing kunnen zijn. Verhuurders zonder financiële problemen zullen hiertoe minder geneigd zijn, omdat de toekomstige verdien capaciteit als gevolg van verkoop afneemt. Een krimpende markt kan er ook toe leiden dat verhuurders hun activiteiten bundelen en uiteindelijk fuseren, een proces dat al op relatief grote schaal plaatsvindt. Een verkapt vorm van krimp is de verkoop van woningen in huurkoopcombinaties, waarbij de verhuurder op de langere termijn zeggenschap houdt over het woningbezit. Hierbij wordt een woning onder gunstige condities aan zittende huurders verkocht, maar bij verhuizing van de zittende bewoners gaat de woning weer over naar de woningcorporatie.

In de derde plaats kan de concurrentie worden aangegaan met de koopsector door verhoging van de kwaliteit van de geleverde woondiensten, waardoor de prijs-kwaliteitverhouding van de huurwoningen verbetert. Hierdoor zou het mogelijk moeten zijn ook huurders te trekken en te behouden die in staat zijn een woning te kopen. Dit is echter alleen mogelijk bij financieel sterke corporaties. Kwaliteitsverbetering hoeft echter niet alleen te bestaan uit een betere woningkwaliteit. Een betere en uitgebreidere dienstverlening kan daarbij één van de opties zijn. In het toenemende aantal ouderen in Nederland ligt wellicht een kans voor de sociale verhuurders. Combinatie van wonen en dienstverlening kan een optie zijn. Dit kan gaan van een huismeester en een klussendienst tot aan zorggaranties.

Hoe de reactie van de sociale verhuurders ook zal zijn op de krimpende huurmarkt, de concurrentie met de koopsector zal groot blijven. De tijdgeest is voor kopen. Steeds luider wordt de roep dat ook de lagere inkomensgroepen moeten kunnen delen in de voordelen die het kopen van een woning biedt. Er is sinds kort een individuele kopersregeling voor lagere inkomensgroepen (Gewennings-subsidieregeling eigen woningbezit) en de voordelen van verkoop van corporatiewoningen aan zittende bewoners worden breed uitgemeten. Tenzij er zich weer een crisis op de markt van koopwoningen voordoet, zal de legitimiteit van de huursector steeds meer ter discussie komen te staan. Nu bestaat nog de

helft van de Nederlandse woningvoorraad uit huurwoningen. Maar een afnemend aantal potentiële huurders zal onvermijdelijk tot aanzienlijke krimp in de huursector leiden en het risico in zich dragen dat op de langere termijn de huursector vooral een vangnetfunctie voor de lagere inkomensgroepen zal hebben.

13.6.3 De stedelijke woningvoorraad

De toenemende marktwerking leidt ertoe dat de huursector steeds meer het domein wordt van de lagere inkomensgroepen. In de grotere steden ligt het aandeel huurwoningen ver boven het landelijke gemiddelde. Dit heeft er in deze steden al toe geleid dat de bevolkingssamenstelling in sociaal-economisch opzicht achterop is geraakt bij de landelijk ontwikkeling. De migratiestromen van de stad naar haar suburbane omgeving zijn de afgelopen decennia omvangrijk en naar inkomen selectief geweest. Nam in de jaren zestig en zeventig het bewonersaantal van de grote steden in snel tempo af, de komst van de migranten heeft deze afname gecompenseerd. Dit heeft wel tot gevolg gehad dat tussen 1971 en 1995 de sociaal-economische status van wijken in de grotere gemeenten sterk is afgenomen, terwijl die in de suburbane gemeenten en buiten de Randstad is toegenomen (zie tabel 13.20).⁸

Het jaar 1971 is in een aantal opzichten bij uitstek een goed vergelijkingsjaar met de huidige tijd. In 1971 was er vrijwel geen sprake van werkloosheid en was de buitenlandse migratie, die, zoals gezegd, vooral in de grote steden terecht is gekomen, nog niet volledig op gang gekomen. Tevens heeft het groeikernenbeleid in de jaren zeventig en tachtig de omvangrijke migratiestromen tussen de stad en haar omgeving verder gestimuleerd, terwijl ook de stadsvernieuwing, die een grote invloed heeft gehad op de gebouwde omgeving van de grotere steden, pas in de jaren zeventig op gang is gekomen.

Tabel 13.20

Percentage wijken in de wijktypen, naar landsdeel en naar specifieke gebiedscategorieën binnen het landsdeel West, vergeleken met de Nederlandse percentages

	Noord	Oost	West	wv. vier grote steden	wv. kleine suburbs	Zuid	totaal Nederland
stabiele wijken							
hoge status in 1971 en 1995	2	15	45	22	61	19	22
gemiddelde status in 1971 en 1995	2	8	3	2	4	8	5
lage status in 1971 en 1995	52	18	4	13	0	16	22
dalend in de rangorde							
van hoge naar gemiddelde status	1	6	11	9	10	11	7
van gemiddelde naar lage status	3	10	7	18	2	9	7
van hoge naar lage status	2	9	20	35	8	10	11
stijgend in de rangorde							
van lage naar gemiddelde status	13	10	1	0	1	7	7
van gemiddelde naar hoge status	4	12	7	1	9	12	8
van lage naar hoge status	21	12	2	0	5	8	11
totaal	100	100	100	100	100	100	100

Bron: CBS (Algemene volkstelling 1971); RPD (WMD'95); Geo-Marktprofiel (GMP'94) SCP-bewerking

De gegevens uit tabel 13.20 laten zien dat er tussen 1971 en 1995 zeer veel is veranderd in de samenstelling van de stedelijke bevolking. Was de sociaal-economische status van de stedelijke wijken in 1971 nog vergelijkbaar met of hoger dan het landelijke gemiddelde, in 1995 valt het grootste deel van de stedelijke wijken in de categorie met de laagste status. Alleen in Den Haag is

er nog een aantal wijken met een landelijk gezien hoge status. Het betreft hier vooral wijken met een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu en veel eigen-woning-bezit.

Geconcludeerd kan worden dat de bevolkingssamenstelling in de grote gemeenten in Nederland in relatief korte tijd zeer sterk is veranderd. Nader onderzoek toont aan dat er weinig verschillen optreden tussen de voor- en naoorlogse wijken in de steden. De selectieprocessen hebben zich over de hele stad voorgedaan. Deze conclusie sluit aan bij de homogeniseringstendens die zich in de steden heeft voorgedaan (Knol 1996).

De kans dat deze ontwikkeling zal doorzetten is aanzienlijk, wanneer de stedelijke woningvoorraad niet wordt aangepast aan de landelijke voorkeur voor het eigen woningbezit. In het verleden hebben de grote steden de markt hierbij niet gevolgd. Bij de hausse op de koopmarkt in de jaren zeventig is het bouwbeleid in de grote steden anticyclisch geweest. Waar tussen 1975 en 1979 landelijk meer dan de helft van de nieuwbouw uit koopwoningen bestond, bleven de grote steden steken op 12% (zie tabel 13.21).

Tabel 13.21

Woningbouw, naar type gemeente, 1994 (in percentage koopwoningen per bouwperiode per gemeentecategorie; het randtotaal van elke cel = 100%)

	< 1970	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990 of later	totaal
4 grote steden	21	11	12	11	15	21	19
suburbs \geq 50.000 inwoners ^a	43	22	45	34	51	53	41
suburbs < 50.000 inwoners ^a	59	49	55	47	61	73	57
\geq 100.000 inwoners Randstad ^b	40	25	49	34	39	41	39
overig Randstad	56	46	60	46	59	65	55
\geq 100.000 inwoners niet-Randstad	33	27	39	30	36	46	33
50.000-100.000 inwoners niet-Randstad	42	35	47	36	47	60	43
\geq 50.000 inwoners niet-Randstad	62	52	63	48	58	70	59
totaal	45	41	52	38	49	58	46

^a Suburbs zijn gemeenten die behoren tot de woningmarktgebieden van de vier grote steden en de daaromheen liggende woningmarktgebieden, exclusief de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

^b Exclusief de suburbs Zoetermeer, Haarlemmermeer en Zaanstad.

Bron: CBS (WBO'93/94) SCP-bewerking

Er is wel een stijgende lijn aanwezig in de bouw van koopwoningen in de grote steden. In 1995 en 1996 behoorde nog meer dan de helft van de nieuw opgeleverde woningen tot de goedkope en middeldure huursector. Het aantal verleende bouwvergunningen voor nieuwe huurwoningen is daarentegen sterk afgenomen tussen 1995 en 1996, waardoor er in de komende jaren meer duurdere (koop)woningen zullen worden opgeleverd (DGVH 1997b). De achterstand op de landelijke ontwikkeling wordt echter niet kleiner, doordat de toename van het eigen woningbezit buiten de grote steden nog veel sneller gaat.

De keuze waar de grote steden voor staan is of zij bij uitstek de woonplaats voor de minder welgestelden in Nederland worden, of moeten streven naar een meer gedifferentieerde bevolkingsopbouw. De keuze voor het laatste ligt voor de hand wil de stad toekomst hebben. Het creëren van voldoende sociaal-economisch draagvlak en het tegengaan van een grootschalige concentratie van kansarmen

moet de stad weer uitzicht geven op een in sociaal-economisch opzicht gedifferentieerde bevolking. Het dilemma waar de steden voor staan, is hoe dit moet worden bereikt. Kan de kwalitatieve achterstand en de eenzijdigheid van de woningvoorraad voldoende snel worden aangepast om de landelijke trend naar meer kwaliteit en meer eigen woningbezit bij te houden? Het voorraadkarakter van de woningmarkt is daarbij een belangrijke remmende factor. Aanpassing van de woningvoorraad zal slechts geleidelijk kunnen verlopen, enerzijds omdat de zittende bevolking niet zomaar verplaatst kan worden, anderzijds omdat herstructurering van de woningvoorraad omvangrijke investeringen vergt. Daarnaast genereert de toename van de etnische minderheden in de grote steden een omvangrijke vraag naar goedkope huurwoningen. Omdat het opleidingsniveau en daarmee het inkomensniveau van deze groepen achterblijft bij de landelijke ontwikkeling en deze groepen tot op heden sterk aan de grote steden als woonplaats zijn gebonden, zal de vraag naar relatief goedkope huisvesting in de grote steden minder snel afnemen dan landelijk het geval is. Het mes zal dus aan twee kanten moeten snijden. Enerzijds moet worden geïnvesteerd in opleiding en werk voor de stedelijke bevolking, anderzijds moet de woningvoorraad worden aangepast, zodat de bewoners van de stad die wel een verbetering van hun sociaal-economische positie meemaken, niet mee zullen doen aan de algemene trend om naar kleinere gemeenten in de omgeving van de stad te verhuizen.

Ten aanzien van de woningmarkt zijn de eerste aanzetten tot een omslag in het beleid aanwezig. Op de nieuwbouwlocaties in de stadsgewesten zullen de komende vijftien jaar 150.000 woningen worden gebouwd. Hiervan zal 75% uit koopwoningen bestaan. Daarmee kan in ieder geval de selectieve uitstroom opgevangen worden, waardoor een deel van de koopkrachtige bevolking voor de stad kan worden behouden. Een deel van de stedelijke overloop zal kunnen worden opgevangen op de nieuwe uitbreidingslocaties, waarbij wel het risico bestaat dat deze gaan concurreren met de binnenstedelijke nieuwbouwlocaties. Voor de bestaande wijken worden herstructureringsplannen gemaakt, waarbij er veel aandacht zal zijn voor de verkoop van bestaande huurwoningen aan zittende bewoners. Totaal zal het eigen woningbezit in de grote steden in het gunstigste geval toe kunnen nemen van 20% in 1995 tot 35% in 2010. Dit leidt echter maar ten dele tot een verbetering van de kwaliteit van de stedelijke woningvoorraad, omdat een deel van de toename van het eigen woningbezit uit de verkoop van huurwoningen voortkomt. Het aandeel van de zo gewilde eengezinskooptwoning zal in de grote steden niet veel hoger worden dan 20% in 2010.

Hiermee is het volgende dilemma voor de grote steden aan de orde gesteld: hoe wordt de stedelijke woningvoorraad aangepast aan de ruimtevraag van de potentiële koopkrachtige stadsbewoners? Dit zal voor de stedelijke elite geen probleem zijn. Deze groepen, veelal bemiddelde alleenstaanden en tweeverdieners zonder kinderen, hechten grote waarde aan de stedelijke beleving, waarvan intensief ruimtegebruik een onderdeel is. Voor de omvangrijke middenklasse, bestaande uit gezinnen met kinderen en jongere ouderen (*empty-nesters*), heeft de stad niet zo veel te bieden. Deze bij uitstek suburbane bewoners zullen de ruimte en het groen van de suburb niet zo snel willen inruilen voor in hoge dichtheden gebouwde luxueuze appartementen, ook al is het daar dan wat minder saai dan in de buitenwijk. In de uitbreidingslocaties van de grote steden is het wellicht wel mogelijk voldoende ruimte te creëren, al zijn de beoogde woningdichtheden hier hoog ten opzichte van de al bestaande suburbane gemeenten. Op de binnenstedelijke locaties zal het moeilijk zijn de niet-stedeling enthousiast te krijgen voor het kopen van een prijzig appartement of stadsvilla met een beperkte hoeveelheid buitenruimte.

De conclusie moet zijn dat de toekomst van de stad ligt bij de potentiële ex-stedeling. De stedelijke bewoners moeten hun hele leven in de stad kunnen wonen. Dat betekent dat de stad al de soorten woningen en woonmilieus moet kunnen bieden die onderdeel uitmaken van een wooncarrière. Kleine goedkope woningen voor de starters, centraal gelegen appartementen voor tweeverdieners, aan de rand van de stad gelegen eengezinswoningen voor de gezinsfase in het leven, en aanpasbare woningen in een veilige omgeving voor de oudere generatie. Een dergelijke 'levensloopbestendige stad' zal haar bewoners kunnen binden en zal de vruchten kunnen plukken van de carrièreperspectieven van haar bewoners. Dit betekent minder huurwoningen, minder flat- en etagewoningen, een veiliger woonomgeving, meer aandacht voor de woonwensen van de bevolking en minder nadruk op de stedelijkheid in de stad. Hierbij mag vooral niet uit het oog worden verloren dat de toekomstige stedeling in veel gevallen tot de etnische minderheden behoort. Voorkomen moet worden dat de middenklasse en de bovenlaag binnen de minderheden, die in de komende jaren zullen toenemen, niet voor de stad behouden kunnen worden en dat ook deze groepen onderdeel van de selectieve migratie uit de stad gaan uitmaken.

13.6.4 Conclusie De drie hier geschetste dilemma's draaien voornamelijk om één punt: de verandering van de woningmarkt van een aanbiedersmarkt in een markt van vragers, waar de consument het voor het zeggen heeft. Dit betekent dat krimp van de huursector onvermijdelijk zal zijn, dat de concurrentie tussen stad en omland zal verhevigen en dat de kans aanwezig is dat de laagste inkomensgroepen, meer dan nu, aan de zijlijn van de woningmarkt terechtkomen. Vooral de kwaliteitsvraag zal toenemen, waarbij de relatie tussen prijs en kwaliteit belangrijker zal worden dan nu het geval is. Nu is er vooral in de Randstad nog sprake van een dusdanige kwantitatieve en kwalitatieve schaarste dat elke woning, nieuw of oud, bewoond zal worden. Op de middellange termijn zal vooral de kwantitatieve schaarste afnemen, waardoor de kwalitatief matige delen van de woningvoorraad onder druk komen te staan. De roep om restrictief beleid bij de planning van de nieuwbouw neemt de afgelopen jaren dan ook toe. Deels gebeurt dit vanuit het oogpunt van ruimtelijk beleid, waarbij noodzaak tot het behoud van de open ruimte het belangrijkste argument is. Deels komt deze roep echter ook voort uit de angst bij woningbeheerders en gemeenten dat er leegstand zal ontstaan in de minder aantrekkelijke delen van de woningvoorraad. Vooral in de grote steden wordt, niet ten onrechte, gevreesd dat de naoorlogse flatwijken in een neerwaartse spiraal van leegstand en verval terecht zullen komen. Het is echter niet te verwachten dat de woonconsument een geregisseerde en van bovenaf opgelegde blijvende kwantitatieve schaarste zal accepteren. Op een woningmarkt waar de consument het steeds meer het zeggen krijgt, moet het product, de woning, worden aangepast aan de voorkeuren van de bewoners. Het laat zich aanzien dat de woningmarkt belangrijke veranderingen te wachten staan in de komende decennia, waarbij het maar de vraag is of het aanpasingsvermogen van deze markt voldoende is om grote problemen te voorkomen.

Noten

¹ Wanneer de *headshiprates* uit 1971 worden toegepast op de bevolking van 1994, zou de woningvoorraad in 1994 5,3 miljoen woningen groot moeten zijn. In werkelijkheid is de omvang van de woningvoorraad een miljoen woningen groter. Dit betekent dat van de toename van de woningvoorraad tussen 1970 en 1995 (2,5 miljoen woningen), 60% direct verklaard kan worden uit de demografische componenten bevolkingsgroei en veranderingen in de leeftijdsopbouw. De resterende toename van de woningvoorraad kan worden toegeschreven aan economische en sociaal-culturele processen.

- 2 Voor 1971 is deze waarde theoretisch op 0,5 gesteld (Ter Hennepe 1979). Voor de jaren daarna is deze ratio berekend op basis van het Woningbehoefteonderzoek. De afwijking wordt veroorzaakt door het aantal gehuwden dat in een intramurale zorgvoorziening woont, zoals een bejaardenhuis.
- 3 Hierbij past de kanttekening dat ten behoeve van de hier gepresenteerde tijdreeks het ongehuwd samenwonen buiten beschouwing blijft. In 1971 kon dit nog niet worden berekend.
- 4 Vanwege de verschillen tussen de databestanden in de drie meetjaren, zijn de absolute aantallen kwaliteitspunten niet goed met elkaar te vergelijken. De verdelingsgegevens zijn dit wel.
- 5 In de publicatie van Conijn (1982) worden de werking en de gevolgen van het dynamische-kostprijsstelsel uitvoerig beschreven.
- 6 De regelgeving bood ruimte om creatief te ontwerpen. Dit had ermee te maken dat de hoogte van de subsidie sinds de V&W van 1965 afhankelijk was van het aantal verblijfs-eenheden in een woning. Er was sprake van één verblijfseenheid wanneer een kamer groter was dan 8 m², waarbij voor elke volgende 8 m² in dezelfde kamer een halve verblijfseenheid werd bijgeteld. Kamers van 5 m² tot 8 m² kregen een halve verblijfseenheid. Ook een grote keuken of een zolder met een bepaalde stahoogte kwam in aanmerking voor een halve verblijfseenheid. Het was dus zaak in het woningontwerp rekening te houden met maten die net boven de grenzen van de verblijfseenheidsnormen lagen. Een ingebouwde kast op een al dan niet logische plaats in het ontwerp kon een halve verblijfs-eenheid schelen. Dit betekende dat er dankzij een groot aantal verblijfseenheden meer subsidie verkregen kon worden, terwijl de stichtingskosten beperkt bleven, zodat er om die reden niet op de subsidie werd gekort.
- 7 Deze scenario's zijn gebaseerd op de langetermijnscenario's van het CPB, die lopen tot 2020; ten behoeve van de *Woonverkenning 2030* zijn deze scenario's doorgetrokken tot 2030.
- 8 De vergelijking tussen 1971 en 1994 is gebaseerd op gegevens over alle wijken in Nederland. Het ijkpunt wordt daarbij gevormd door de volkstelling uit 1971. De gegevens op basis van de volkstelling zijn vergeleken met buurtgegevens, die verzameld zijn in de periode 1991-1994. Hier wordt de vergelijking beperkt tot de sociaal-economische status van de wijkbevolking. Daartoe is er zowel in 1970 als in 1994 een rangorde gemaakt van alle wijken in Nederland, die daarna zijn ingedeeld in 20%-groepen, waarbij de eerste groep de wijken met de laagste status representeert en de vijfde groep die met de hoogste status.

Literatuur

- Adriaansens en Priemus (1986) C.A. Adriaansens en H. Priemus. Marges van volkshuisvestingsbeleid. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, voorstudies en achtergronden. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1986.
- Boelhouwer et al. (1995) P.J. Boelhouwer, J.B.S. Conijn en P. de Vries. De prijsontwikkeling van koopwoningen. Delft: Delftse Universitaire Pers, 1995 (OTB-werkdocument 95-13).
- Brox (1980) G.Ph. Brox. Huur- en subsidiebeleid, Tweede kamer, vergaderjaar 1980-1981, nr. 16410.
- BSM (1983) Trendrapport volkshuisvesting 1982. Delft: Bureau Strategisch Marktonderzoek, 1983.
- Van der Cammen en De Klerk (1993) H. van der Cammen en L.A. de Klerk. Ruimtelijke ordening. Utrecht: Het Spectrum, 1993.
- CBS (a) Centraal Bureau voor de Statistiek. Statistisch zakboek. Den Haag: Staatsuitgeverij, diverse jaargangen (1970-1997).
- CBS (1989) 90 jaar statistiek. Voorburg/Heerlen: CBS, 1989.
- CBS (1995) Sector persoonsquêtes quartaire sector. Gebruikershandboek woningbehoefteonderzoek 1993/94, deel 2. Achtergronden en methoden. Voorburg/Heerlen: CBS, 1995.
- Conijn (1982) J.B.S. Conijn. Evaluatie van de dynamische kostprijsuur. Amsterdam: Economisch Instituut Bouwnijverheid, 1982.
- CPB (1996) Omgevingsscenario's langetermijnverkenning 1995-2020. Den Haag: Centraal Planbureau, 1996 (Werkdocument 89).
- CPB et al. (1998) Centraal Planbureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Sociaal en Cultureel Planbureau en Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV). Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht. Den Haag: Centraal Planbureau, 1998 (Werkdocument 103).

- DGVH (1997a) Langdurige leegstand van sociale huurwoningen in Nederland (sept.1996). Den Haag: Directoraat-generaal van de volkshuisvesting, 1997.
- DGVH (1997b) Uitbreiding van de woningvoorraad in de jaren 1995 tot 2001. Brief aan de Tweede Kamer, mei 1997. Den Haag: Directoraat-generaal van de volkshuisvesting, 1997.
- Faber (1997) A.W. Faber. Werk in uitvoering: het groeikernenbeleid. Delft: Delftse Universitaire Pers, 1997 (OTB-werkdocument 97-04).
- Van der Geest en Den Hertog (1998) Leo van der Geest en René G.J. den Hertog. De dreigende leegstand in de sociale huursector. In: B&G (1998) februari.
- Grujters et al. (1974) J.P.A. Grujters, J.L.N. Schaefer en M.P.A. van Dam. Nota huur- en Subsidiebeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1973/1974, nr. 13025.
- Grujters (1977a) J.P.A. Grujters. Nota bouwbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1976/1977, nr. 14127.
- Grujters (1977b) J.P.A. Grujters. Structuurschema volkshuisvesting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1976/1977, nr. 14435.
- Ter Hennepe (1979) A.G. ter Hennepe. De markt van nieuwbouw van woningen. Amsterdam: Economisch Instituut Bouwnijverheid, 1979.
- Kersloot (1995) J.M. Kersloot. Vijfenzestig jaar bouwen aan wonen, werken en winkelen. Delft: Delftse Universitaire Pers, 1995 (Volkshuisvestingsbeleid en woningmarkt 24).
- Knol (1996) F.A. Knol. Delen in het stadsgebied. Rijswijk: SCP, 1996 (Werkdocument).
- Koffijberg (1997a) J.J. Koffijberg. Tussen sturen en schipperen. Decentralisatie van de volkshuisvesting. Delft: Delftse Universitaire Pers, 1997 (OTB-werkdocument 97-05).
- Koffijberg (1997b) J.J. Koffijberg. Kwaliteit met beleid: voorschriften en wenken ter discussie. Delft: Delftse Universitaire Pers, 1997 (OTB-werkdocument 97-02).
- Koffijberg (1997c) J.J. Koffijberg. Niet zonder slag of stoot: keerpunt in de stadsvernieuwing. Delft: Delftse Universitaire Pers, 1997 (OTB-werkdocument 97-03).
- Nirov (1968) Enige gegevens over de kwaliteit van de oude woningvoorraad, uitgezonderd krotten. Alphen aan den Rijn/Den Haag: Samsom/Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, 1968.
- Priemus et al. (1994) H. Priemus, M. de Jong, F. Wassenberg en E. Louw. Exogene invloeden volkshuisvesting. Delft: Delftse Universitaire Pers, 1994.
- RIGO (1990) Stadsvernieuwing in cijfers. Voortgangsrapport Belstato. Amsterdam: RIGO, 1990.
- Van der Schaar (1986) J. van der Schaar. De huisvestingssituatie in Nederland, 1900-1982. Delft: Delftse Universitaire Pers, 1986 (Volkshuisvesting in theorie en praktijk 8).
- Van der Schaar (1987) J. van der Schaar. Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Delft: Delftse Universitaire Pers, 1987 (Volkshuisvesting in theorie en praktijk 7).
- Van der Schaar (1996) J. van der Schaar (red.), A.W. Faber, J.J. Koffijberg en H. Priemus. Volkshuisvesting in Goud. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 1996.
- SCP (1984) Sociaal en Cultureel Rapport 1984. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1984.
- SCP/CBS (1997) Armoedemonitor 1997. Rijswijk/Voorburg: SCP/CBS, 1997 (Cahier 140).
- TK (1973/1974) Oriënteringsnota ruimtelijke ordening. Tweede Kamer, vergaderjaar 1973/1974, 12757.
- TK (1975/1976) Derde Nota over de ruimtelijke ordening, deel 2. Verstedelijkingsnota. Tweede Kamer vergaderjaar 1975/1976, 13754.
- TK (1983/1984) Structuurschets stedelijke gebieden 1983, deel a; beleidsvoornemens. Tweede Kamer vergaderjaar 1983/1984, 18048.
- TK (1988/1989) Nota volkshuisvesting in de jaren negentig, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988/1989, 20691, nrs. 2-3.
- TK (1990/1991) Vierde Nota ruimtelijke ordening, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21879.
- TK (1996/1997) Nota stedelijke vernieuwing. Tweede Kamer 1996/1997, 25427, nr. 2.
- Udink en Buck (1972) B.J. Udink en K.W. Buck. Nota volkshuisvesting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1971/1972, 11784.
- Vermeijden (1997) B. Vermeijden. Stadsvernieuwing '66-'96. Dynamiek in het beleidsdenken. Delft: Publikatiebureau Bouwkunde, 1997.
- VRO (1967) Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening. Tweede Nota over de ruimtelijke ordening van Nederland. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1967.
- VRO (1977) Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Trendrapport. Enkele lange-termijnontwikkelingen binnen de volkshuisvesting. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1977.
- VRO (1979) Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Woningbehoeftenonderzoek 1975. De wens tot verandering van huisvesting. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1979.
- VRO (1980) De kwaliteit van de woningvoorraad, de behoefte aan herstel en verbetering. Zoetermeer: ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1980.

- VROM (1985) Toetsing en actualisering trendrapport volkshuisvesting. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1985.
- VROM (1988) Trendrapport woningbehoefte 1988. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1988.
- VROM (1992) Trendrapport volkshuisvesting 1992. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1992.
- VROM (1995) Trendrapport volkshuisvesting 1995. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1995.
- VROM (1997a) Volkshuisvesting in cijfers. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997.
- VROM (1997b) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Regionale uitwerking prognosemodel sociale huursector. Brief aan de Tweede Kamer van 27 juni 1997.
- VROM (1997c) Nederland 2030. Discussienota, verkenning ruimtelijke perspectieven. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997.
- VROM (1997d) Woonverkenningen, wonen in 2030. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997.
- VROM (1997e) Primos-prognose 1997. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997.
- VROM (1998) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Begroting 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600 hoofdstuk XI, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu, 1997.
- Vrije Universiteit (1967) Sociaal-wetenschappelijke afdeling van de Vrije Universiteit, afdeling politicologie. De Nederlandse kiezers in 1967. Amsterdam/Brussel: Agon/Elsevier, 1967.



Wonen

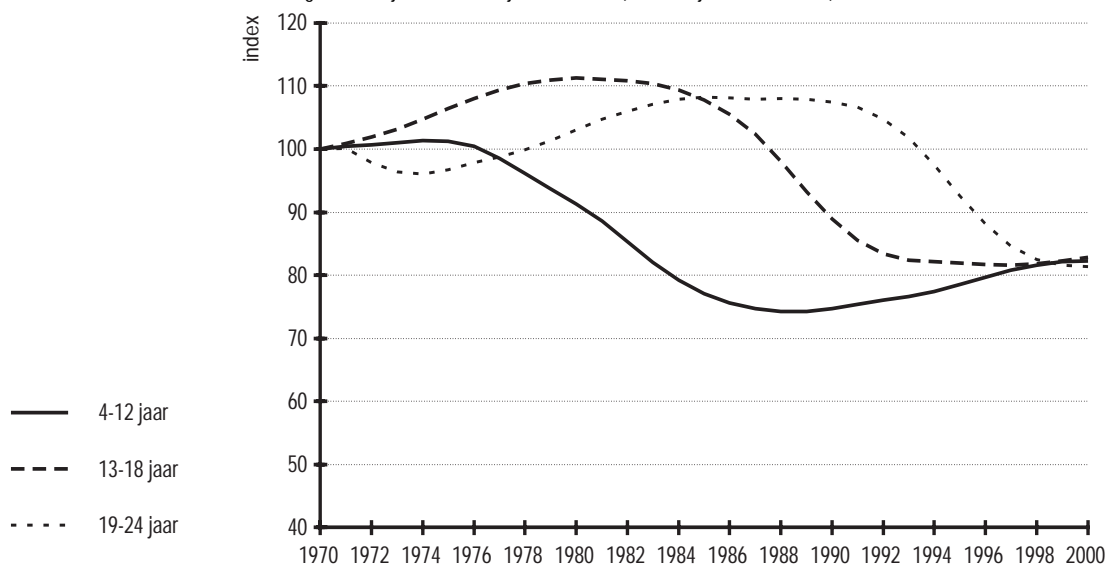
- § 14.1 Inleiding Het hoofdstuk 'Onderwijs' staat ditmaal volledig in het teken van 25 jaar sociale verandering. Er zal een beeld worden geschetst van de vele veranderingen die zich in de afgelopen jaren in het onderwijs en het onderwijsbeleid hebben voltrokken. Veranderingen die deels werden ingegeven door ontwikkelingen in de samenleving, maar deels ook noodzakelijk werden geacht om het onderwijsbestel zelf op orde te brengen en te houden. Exogene ontwikkelingen en beleidsontwikkelingen zijn in de onderwijssector in het algemeen nauw verweven. Bovendien vormt onderwijs zelf ook een belangrijke exogene factor: ouders van schoolgaande kinderen en studenten volgden ooit zelf onderwijs; de houding die zij aannemen ten aanzien van het onderwijs voor hun kinderen wordt in hoge mate bepaald door hun eigen ervaringen en door de resultaten die zijzelf in het onderwijs behaalden.
- Het startpunt voor de beschouwingen ligt in het begin van de jaren zeventig. Een document dat de onderwijssituatie en beleidsuitgangspunten uit die jaren goed weergeeft is de Contourennota die in 1975 door de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen, Van Kemenade, werd uitgebracht (O&W 1975a). Veel van de onderwerpen die in de jaren daarna de discussie over onderwijs zouden gaan beheersen - gelijke kansen, structuur van het onderwijs, inrichting van het onderwijs - zijn ook nu nog relevant. Onderwerpen als deregulering, privatisering en marktwerking, die meer de tijdgeest van de jaren tachtig en negentig vertolken, zijn eveneens nog uiterst actueel.
- In paragraaf 14.2 zal eerst kort worden ingegaan op het belang van een aantal exogene ontwikkelingen. Vervolgens worden enkele historische trends in de deelname aan onderwijs geschetst. Ontwikkelingen in de overheidsuitgaven voor onderwijs passeren de revue, gevolgd door enkele belangrijke veranderingen in de regelgeving, financiering en bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Ook onderwijsinhouden en pedagogisch-didactische werkwijzen komen aan de orde. Ontwikkelingen in de dagelijkse onderwijspraktijk laten zich echter vaak moeilijk duiden, omdat empirische gegevens over bijvoorbeeld instructiewijzen, groeperingsvormen of de uitoefening van het schoolleiderschap niet over zo'n lange periode beschikbaar zijn.
- Het thema 'gelijke kansen' stond de afgelopen decennia voortdurend en prominent op de beleidsagenda. Aan het beleid en de praktijk rond ongelijkheid in het onderwijs kan dan ook niet voorbij worden gegaan. De paragraaf wordt afgesloten met een schets van enkele veranderingen in de effecten van onderwijs: effecten op de arbeidsmarkt en effecten op de huwelijksmarkt.
- Paragraaf 14.3 biedt een terugblik op een aantal ontwikkelingen in de volwasseneneducatie. Na een overzicht van de belangrijkste veranderingen in het beleid en een schets van de deelnameontwikkeling zal kort worden stilgestaan bij het in januari 1998 verschenen Nationaal actieprogramma *Een leven lang leren* (OC&W 1998). In paragraaf 14.4 zal het hoofdstuk worden afgesloten met een aantal kanttekeningen, vragen en dilemma's.
- § 14.2 Vijfentwintig jaar initieel onderwijs(beleid): een terugblik Ontwikkelingen in de samenleving drukken onmiskenbaar hun stempel op het onderwijs, terwijl ontwikkelingen in het onderwijs op hun beurt de samenleving ingrijpend kunnen veranderen. Die wisselwerking tussen onderwijs en samenleving zal later in deze paragraaf nog nader worden geïllustreerd.
- 14.2.1 Exogene ontwikkelingen Ontwikkelingen in onderwijs en onderwijsbeleid worden in hoge mate bepaald door maatschappelijke, economische en algemene bestuurlijke ontwikkelingen. Een deel daarvan is in andere hoofdstukken al uitvoerig belicht. Hier wordt volstaan met een korte aanduiding van het belang van die ontwikkelingen voor het onderwijs(beleid).

Demografische ontwikkelingen

De demografische ontwikkeling is een belangrijk gegeven voor het onderwijs. In de leerplichtfase (5-16-jarigen) is er zelfs een rechtstreekse relatie tussen het aantal kinderen en het aantal leerlingen in het onderwijs. De afgelopen 25 jaar stonden in het teken van een vermindering van het aantal jongeren. De daling van het geboortecijfer die aan het eind van de jaren zestig inzette, werd in de tweede helft van de jaren zeventig voelbaar in het primair onderwijs. Figuur 14.1 laat zien dat het aantal kinderen in de rekruteringsleeftijd van het primair onderwijs (4-12 jaar) in tien jaar tijd met een kwart verminderde. Sinds het eind van de jaren tachtig is het aantal kinderen overigens weer licht toegenomen. In het voortgezet onderwijs (13-18 jaar) werd de daling vanaf het begin van de jaren tachtig merkbaar en in het hoger onderwijs (19-24 jaar) omstreeks 1990. Rond 1998 is de daling ook in de laatste leeftijdsgroep voorbij en treedt er een zekere stabilisatie in. Het aantal jongeren in de onderscheiden leeftijdsgroepen ligt dan op een niveau dat bijna 20% lager ligt dan in 1970.

Figuur 14.1

Bevolking van 4-24 jaar, naar leeftijd, 1970-2000 (in indexcijfers, 1970 = 100)



Bron: CBS (Bevolkingsstatistiek)

Naast de omvang van de voor onderwijs relevante leeftijdsgroep is ook de samenstelling van de bevolking naar sociale en culturele achtergrond van belang. Zoals bekend hangen de deelname aan het onderwijs na de leerplicht en de kans op succes in dat onderwijs in belangrijke mate samen met de sociale en culturele positie van het gezin waarin de leerling opgroeit. In de samenstelling van de bevolking hebben zich sinds het begin van de jaren zeventig belangrijke veranderingen voltrokken. Aan de ene kant is het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking sterk toegenomen en komen leerlingen steeds vaker uit middelbaar of hoger opgeleide milieus (SCP 1997). Aan de andere kant heeft zich als gevolg van immigratie een nieuwe groep leerlingen aangediend met een voor onderwijskansen veel ongunstiger achtergrond.

In hoofdstuk 9 (Naar een multi-etnische samenleving) is de ontwikkeling van de groep etnische minderheden binnen de jeugdige bevolking al uitvoerig belicht. Belangrijk voor het onderwijs is het gegeven dat leerlingen van allochtone herkomst sterk geconcentreerd zijn in de grote steden en binnen die steden in bepaalde wijken en scholen. Deze concentratie, en de daaruit voortvloeiende segregatie tussen allochtone en autochtone leerlingen, is de afgelopen jaren toegenomen (Tesser et al. 1995).

Via de leerlingenaantallen werken demografische schommelingen door in de behoefte aan onderwijzend personeel, in de overheidsuitgaven en in de omvang van scholen en instellingen. In het basisonderwijs werden de scholen door het teruglopende aantal kinderen steeds kleiner. Dalende leerlingenaantallen brachten ook een verminderende vraag naar onderwijzend personeel met zich mee; dit leidde tot vergrijzing van het zittende personeelsbestand.

Emancipatie Aan ontwikkelingen in de positie van meisjes en vrouwen in het onderwijs is in hoofdstuk 8 (Emancipatie) al enige aandacht besteed. Daarom hier wat meer over de wisselwerking tussen onderwijs en samenleving, omdat die zo treffend kan worden geïllustreerd aan de hand van het voorbeeld van de onderwijsdeelname van meisjes. Die deelname steeg, als uitvloeisel van de tweede emancipatiegolf, spectaculair. In samenhang met die langere onderwijsdeelname en het stijgende opleidingsniveau nam ook de deelname van vrouwen aan het arbeidsproces toe. Dat leidde er weer toe dat de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen hun eerste kind krijgen omhoog ging en het gemiddelde kindertal omlaag. Ook de taakverdeling binnenshuis veranderde, zij het voorzichtig en geleidelijk en vooral bij de jongere generaties.

De groeiende onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie van vrouwen werkt dus op tal van terreinen door. Een aantal voorbeelden. Kinderopvang is zo langzamerhand een onmisbare en geaccepteerde voorziening geworden; na de groei van de opvang voor 0-4-jarigen neemt ook de behoefte aan buitenschoolse opvang toe. Groei is er ook in het woon-werkverkeer. Omdat van het stijgende aandeel vrouwelijke artsen het merendeel de voorkeur geeft aan parttime werk, dreigt er een tekort aan artsen te ontstaan. Het levensmiddelenaanbod in de supermarkt raakt steeds meer afgestemd op het moderne anderhalfverdienersgezin. Handwerken en zelf kleding maken zijn activiteiten die door jonge vrouwen nog maar weinig worden beoefend.

Omgekeerd waren veranderingen in de samenleving ook weer van invloed op het onderwijs. Zo werd in het basisonderwijs het vak handwerken (praktische vaardigheden als breien en verstellen) vervangen door handvaardigheid (culturele en beeldende vorming); bij de invoering van de basisvorming werd het vak verzorging geïntroduceerd. Bij beroepsopleidingen wijkt de studierichtingkeuze van meisjes weliswaar nog steeds af van die van jongens, maar de ongelijkheid concentreert zich meer dan vroeger bij een paar opleidingssectoren, namelijk vooral bij enkele bètarichtingen en bij harde technische studies zoals civiele techniek of elektrotechniek.

Hoewel veel ontwikkelingen in eerste aanleg vaak door exogene factoren in gang worden gezet, speelt ook het beleid een rol; soms als reactie op en soms als stimulans voor exogene ontwikkelingen. Daarbij gaat het niet alleen om onderwijsbeleid (nieuwe opleidingsmogelijkheden en studiefinancieringsfaciliteiten), maar ook om algemeen sociaal beleid (kinderopvang, sociale zekerheid, arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector en dergelijke).

Secularisatie Het proces van ontkerkelijking en secularisatie is in andere SCP-publicaties uitvoerig gedocumenteerd (Becker en Vink 1994; Becker et al. 1997). De ontkerkelijking nam vooral in de jaren zestig snel toe. In 1995 was nog maar

40% van de mensen lid van een kerkgenootschap, terwijl dat in 1958 nog voor 75% gold. Die ontkerkelijking betekent overigens niet dat de Nederlanders nergens meer in geloven; medio jaren negentig kon 27% als areligieus worden beschouwd, 28% als uitgesproken gelovig, terwijl de overigen daar qua opvatting tussenin stonden.

Ontkerkelijking heeft gevolgen voor de levensbeschouwelijke vorming van kinderen tijdens de opvoeding. In 1994 zijn daarover enige vragen voorgelegd aan ouders met kinderen onder de 21 jaar. Daaruit komt naar voren dat de meerderheid der buitenkerkelijken (56%) zich in de opvoeding nauwelijks of nooit bezighoudt met levensbeschouwelijke zaken, maar dat er ook een minderheid (24%) is die regelmatig bezig is met de levensbeschouwelijke vorming van hun kinderen. Gereformeerde ouders houden zich naar eigen zeggen het meest bezig met de religieuze vorming van hun kinderen, gevolgd door Nederlands-hervormden en rooms-katholieken (Becker et al 1997: 75). De kerkelijke dan wel buitenkerkelijke achtergrond van ouders en het belang dat ouders aan levensbeschouwelijke vorming hechten, zijn beide van belang voor de schoolkeuze die ouders voor hun kinderen maken, met name voor de keuze van een confessionele of niet-confessionele (algemeen bijzondere of openbare) school. Al die schoolkeuzen tezamen dragen bij aan (het voortbestaan van) de verzuiling in ons onderwijsbestel.

Individualisering Een mooi voorbeeld van individualisering in sociologische zin biedt het in 1986 ingevoerde stelsel van studiefinanciering, waarin het uitgangspunt van een gedeeltelijke financiële zelfstandigheid van studerende jongeren (van 18 jaar en ouder) ten opzichte van hun ouders werd vastgelegd. Individualisering in onderwijskundige zin manifesteert zich vooral in de vorm van pedagogisch-didactische werkwijzen waarin de individuele leerling centraal wordt gesteld: termen als 'differentiatie binnen klassenverband', 'onderwijs op maat' of 'adaptief onderwijs' en ontwikkelingen als het studiehuis passen in deze trend. Deze vorm van individualisering gaat veel verder terug in de tijd. Ze dateert uit de periode van de zogenoemde Reformpedagogiek in het begin van deze eeuw. Technologische ontwikkelingen, en de informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het bijzonder, hebben in het funderend onderwijs (basisonderwijs en de eerste fase van het voortgezet onderwijs) tot dusverre nog betrekkelijk weinig veranderingen teweeggebracht. De ICT-ontwikkeling zou tot ingrijpende veranderingen in didactiek en werkwijzen kunnen leiden.

Ontwikkelingen in de onderwijswetenschappen Ook wetenschappelijke inzichten (uit de onderwijssociologie, onderwijskunde, onderwijspsychologie, didactiek en pedagogie) waren de afgelopen decennia van invloed op het onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk. Onderwijswetenschappen speelden een rol bij het signaleren van problemen, het in kaart brengen van reeds gesignaleerde problemen, het ontwikkelen van remedies en het evalueren van het gevoerde beleid (Leune 1993). De invloed van de wetenschap was het grootst bij het gelijke-kansenbeleid. Onderwijssociologisch onderzoek bracht de ongelijkheid in kaart (Mathijssen en Sonnemans 1959; Van Heek 1968, en velen na hen). Onderwijsonderzoekers waren vervolgens actief betrokken bij de vormgeving van het beleid, aanvankelijk in lokale experimenten (zoals OSM en GEON), later bij het landelijke beleid, terwijl ook de evaluatie van het beleid (bijvoorbeeld de landelijke evaluatie van het onderwijsvoorrangsbeleid) vanuit de onderwijswetenschappen ter hand werd genomen. Ook de onderwijspraktijk werd door wetenschappelijke inzichten beïnvloed, bijvoorbeeld via de opleidingen voor onderwijsgevend en via de onderwijsbegeleiding. Resultaten van, bijvoorbeeld, onderzoek naar de kenmerken van

effectieve scholen vonden op die manier hun weg naar de praktijk. Het in 1968 opgerichte instituut voor toetsontwikkeling (CITO) droeg door de ontwikkeling en verspreiding van toetsen bij aan het inzicht in en de objectivering van prestatieverschillen. Ontwikkelingswerk voor de onderwijspraktijk werd voorts verricht door het in 1975 opgerichte instituut voor de leerplanontwikkeling (SLO), door de landelijke pedagogische centra (LPC) en door instellingen als het Freudenthal-instituut, dat een belangrijke rol vervulde bij de vernieuwing van het reken- en wiskundeonderwijs.

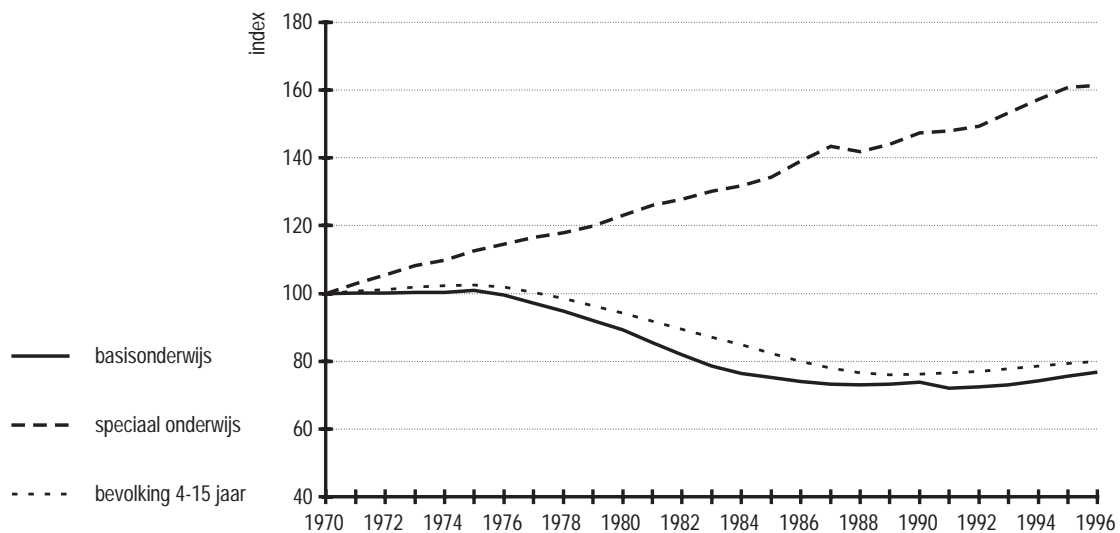
Economische ontwikkelingen Economische ontwikkelingen manifesteren zich langs twee lijnen: via de hoogte van de onderwijsuitgaven en via ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het onderwijs heeft sinds het begin van de jaren tachtig vrijwel voortdurend te maken gehad met bezuinigingen. Die bezuinigingen hebben in bijna alle onderwijssectoren flinke sporen nagelaten. Niet alleen scholen en instellingen en daarin werkzame docenten werden erdoor getroffen, maar ook ouders en studenten. Scholen en instellingen moesten op zoek naar nieuwe financieringsbronnen en vonden die in 'vrijwillige' eigen bijdragen van ouders, sponsoring en contractactiviteiten voor het bedrijfsleven. Ouders en studenten moeten na de leerplichtfase een steeds groter deel van de kosten zelf financieren. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en veranderingen in de beroepspraktijk zijn eveneens van grote betekenis voor het onderwijs, met name voor de deelname aan onderwijs (na de leerplicht), voor de belangstelling voor verschillende studierichtingen, maar ook voor de inhoud van het onderwijs.

Politieke en bestuurlijke veranderingen Aan politieke en bestuurlijke ontwikkelingen zijn afzonderlijk hoofdstukken gewijd. De afgelopen decennia stonden in het teken van een afnemend vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving en de heroriëntatie op de rol van de overheid. In de onderwijssector heeft die heroriëntatie zich vanaf het midden van de jaren tachtig voltrokken. Bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden van de overheid werden nauwkeuriger afgebakend (kerntaken). Deregulering en decentralisatie werden belangrijke richtsnoeren voor overheidsbeleid. In dat kader vonden verschillende wijzigingen plaats in de bestuurlijke verhouding tussen overheid en onderwijsinstellingen. Van een afnemend vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving valt in de onderwijssector daarentegen weinig te merken. Integendeel, bij maatschappelijke problemen wordt meestal onmiddellijk naar het onderwijs en naar de scholen gekeken.

14.2.2 Ontwikkelingen in de deelname aan onderwijs In de onderwijsdeelname van kinderen tussen de 4 en 16 jaar heeft zich sinds het begin van de jaren zeventig een aantal verschuivingen voorgedaan. Het meest opmerkelijk was de verschuiving *van regulier naar speciaal onderwijs*. In de loop der jaren werd een steeds groter deel van de leerlingen opgevangen binnen het speciaal onderwijs, dat bedoeld is voor kinderen met leer- of opvoedingsmoeilijkheden en voor kinderen met een lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke handicap. Ondanks het teruglopende aantal jongeren is het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs sinds het begin van de jaren zeventig met meer dan 60% gegroeid. Dat is af te lezen uit figuur 14.2, waarin de ontwikkeling van het basisonderwijs (tot 1985 het kleuteronderwijs plus het gewoon lager onderwijs), van het speciaal onderwijs en van de bevolking in de relevante leeftijdsgroep is weergegeven. Rekening houdend met de demografische ontwikkeling is de deelname aan het speciaal onderwijs sinds 1970 in feite verdubbeld.

Figuur 14.2

De ontwikkeling van het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het aantal jongeren van 4-15 jaar, 1970-1996 (in indexcijfers, 1970 = 100)



Bron: CBS (Statline; Bevolkingsstatistiek)

De groei van het speciaal onderwijs is een resultante van een toegenomen verwijzing vanuit het reguliere onderwijs enerzijds en een verlenging van het verblijf in het speciaal onderwijs anderzijds. Zowel voorzieningen voor kinderen jonger dan 6 jaar (afdeling zeer jeugdigen, later afdelingen voor 'in hun ontwikkeling bedreigde kleuters' (iobk)) als voor de wat oudere leerlingen (voortgezet speciaal onderwijs) maakten een sterke groei door.

Binnen het speciaal onderwijs was de groei van het onderwijs aan moeilijk en zeer moeilijk lerende kinderen (mlk en zmlk) nog het meest gematigd (+17%). Het onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) verdubbelde ruimschoots (+167%), terwijl ook het onderwijs voor jongeren met een zintuiglijke of lichamelijke handicap een aanzienlijke groei doormaakte (+73%). Sinds het midden van de jaren negentig zijn er voor het eerst tekenen van stabilisering van de deelname aan het lom- en mlk-onderwijs. Het zogenoemde Weer samen naar school-beleed heeft daar in belangrijke mate aan bijgedragen. Bij de overige vormen van speciaal onderwijs gaat de groei door.

De oorzaken voor de toenemende verwijzing naar het speciaal onderwijs zijn divers en complex. Analytisch valt een onderscheid te maken tussen de ontwikkeling van aanbod van kinderen met problemen aan de ene kant en de manier waarop daar in het onderwijs mee wordt omgegaan aan de andere kant (Herweijer 1984). In principe kunnen beide factoren een rol hebben gespeeld in de groei van het speciaal onderwijs, maar in de praktijk is het niet goed mogelijk deze uit elkaar te houden, omdat er geen zelfstandige gegevens zijn over de ontwikkeling van het aantal kinderen met problemen. In de analyse van Doornbos en Stevens ligt het accent dan ook op de tweede categorie factoren (Doornbos en Stevens 1987). Zij constateerden dat de druk op het reguliere

onderwijs sneller is toegenomen dan de draagkracht van het systeem. De aan kinderen gestelde eisen zouden zijn toegenomen, waardoor het moeilijker werd aan de eisen te voldoen. Het vermogen om problemen te signaleren ontwikkelde zich bovendien sneller dan het vermogen om ze op te lossen. Door verwijzing naar het speciaal onderwijs werd het kind weer perspectief geboden en het reguliere onderwijs ontlast. Dit alles werd in de hand gewerkt door een gebrek aan eenduidige verwijzingscriteria en door de ruime beschikbaarheid van speciale onderwijsvoorzieningen.

Een tweede opmerkelijke verschuiving vond plaats in de opleidingskeuzen na het basisonderwijs. Bij de overstap naar het voortgezet onderwijs hebben jongeren de keuze tussen een vervolgopleiding in het beroepsonderwijs (vbo, voorheen lbo) of het algemeen voortgezet onderwijs (mavo, havo of vwo). In de afgelopen decennia deed zich een duidelijke verschuiving in de belangstelling van jongeren voor *van beroepsonderwijs naar algemeen vormend onderwijs*. Die verschuiving valt het best te illustreren aan de hand van het deelnamepatroon van de 14-15-jarigen.¹ In het begin van de jaren zeventig volgde ongeveer 52% van 14-jarigen een algemene voortgezette opleiding en 43% een beroepsopleiding. In de jaren daarna daalde het aandeel dat een beroepsopleiding volgde snel: in 1980 bedroeg het aandeel ongeveer 35%, in 1985 32% en in 1990 nog maar 26%. Sindsdien heeft de belangstelling voor het beroepsonderwijs zich gestabiliseerd (1995: 25%). De trek naar het algemeen onderwijs was bij meisjes nog sterker dan bij jongens. Door deze ontwikkeling is de beroepsvorming voor steeds meer jongeren naar een latere fase van de schoolloopbaan verschoven - een tendens die nog werd versterkt doordat ook binnen het lager (later voorbereidend) beroepsonderwijs zelf het element van beroepsvorming in de loop der jaren afnam ten gunste van de algemene vorming.²

Een opvallend kenmerk van het Nederlandse onderwijsbestel is de *verzuiling*: naast het openbaar onderwijs, dat door of namens de gemeente wordt bestuurd, is er bijzonder onderwijs van verschillende richtingen.³ Scholen voor bijzonder onderwijs baseren zich doorgaans op een bepaalde levensbeschouwelijke grondslag of op een pedagogisch concept en kennen een privaatrechtelijke bestuursvorm. Het naast elkaar bestaan van verschillende richtingen in het onderwijs is ontstaan als onderdeel van een maatschappelijke organisatie die werd gedomineerd door verticale - levensbeschouwelijke - segmenten of zuilen. De eerdergenoemde ontkerkelijking en secularisatie brachten in veel maatschappelijke sectoren een proces van ontzuiling teweeg. Verzuilde vakverenigingen fuseerden en een groot deel van de pers ontdeed zich van haar levensbeschouwelijke identiteit. Dat gebeurde niet in het onderwijs. Daar bleven de verschillende levensbeschouwelijke richtingen bestaan en de verschuivingen beperkt, zoals in tabel 14.1 wordt geïllustreerd aan de hand van de verdeling van leerlingen over de verschillende richtingen in het basisonderwijs. Het meest opvallend zijn het afnemende marktaandeel van het rooms-katholieke onderwijs en de groei van het overige bijzonder onderwijs. Deze laatste richting omvat scholen die een bepaald onderwijskundig concept, bijvoorbeeld Montessori- of Daltononderwijs, centraal stellen en scholen van kleine levensbeschouwelijke richtingen, zoals reformatorische en gereformeerde vrijgemaakte scholen en recentelijk ook islamitische en hindoescholen.

Tabel 14.1

Leerlingen in het basisonderwijs, naar richting van de school, 1970-1995

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
openbaar	27	30	31	32	31	32
protestants-christelijk onderwijs	28	28	28	29	29	28
rooms-katholiek basisonderwijs	43	40	37	35	34	34
overig bijzonder onderwijs	3	3	3	5	6	7
totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: CBS (Statline)

In het licht van de voortschrijdende ontkerkelijking is het marktaandeel van het confessionele bijzonder onderwijs opmerkelijk hoog gebleven. Er wordt in de praktijk vaker gekozen voor een confessionele school dan verwacht zou mogen worden op basis van onderzoek naar de voorkeuren van ouders (Herweijer 1992; Boef-van der Meulen en Herweijer 1992).

Voor de betrekkelijke stabiliteit van het marktaandeel van het confessionele bijzonder onderwijs zijn verschillende verklaringen.

Om te beginnen is het levensbeschouwelijke karakter van het onderwijs op veel confessionele scholen sterk verwaterd. Door een neutralere opstelling op levensbeschouwelijk terrein hebben veel confessionele scholen zich aangepast aan de gewijzigde opvattingen van ouders. Het kan daarbij gaan om ouders met meer gesecculariseerde opvattingen, maar ook om ouders met een ander geloof. Te denken valt aan de vele islamitische leerlingen die de grootstedelijke rooms-katholieke en protestants-christelijke basisscholen bevolken (Tesser et al. 1995). Bijbelonderwijs en catechese zijn veelal vervangen door het behandelen van algemene zingevingsvragen (Dijkstra et al. 1997). Een dergelijke aanpassing heeft geen gevolgen voor het richtingpredikaat van de school. Het is nooit een overheidstaak geweest erop toe te zien of en op welke wijze inhoud gegeven wordt aan het levensbeschouwelijke karakter van het onderwijs. Verschuivingen tussen richtingen treden alleen op als ouders voor een school van een andere richting kiezen. Vanwege genoemde inhoudelijke aanpassingen in veel confessionele scholen zien veel ouders daar kennelijk niet zo veel reden toe.

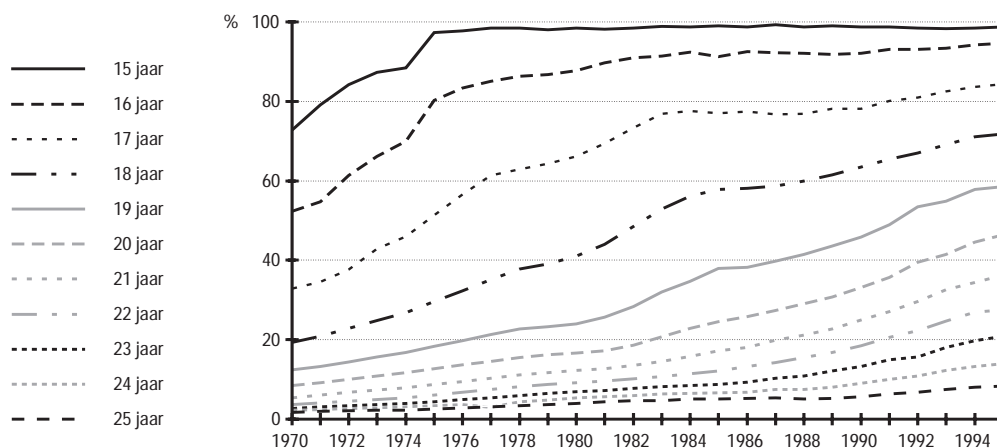
Bovendien heeft de richting van de school voor ouders een bredere betekenis gekregen. Aan confessionele scholen worden op het gebied van orde, discipline, normen en waarden andere eigenschappen toegedicht dan aan openbare scholen (Van Kessel en Kral 1992). Die beeldvorming kan een aantrekkingskracht uitoefenen zonder dat men de levensbeschouwing waar de school van uitgaat expliciet aanhangt. Ook (gepercipieerde) kwaliteitsverschillen spelen waarschijnlijk een rol. Dijkstra et al. (1997) zijn van mening dat de aantrekkingskracht van het confessionele bijzonder onderwijs op dit moment vooral ligt in de grotere kans op een gunstige schoolloopbaan, die mede te herleiden zou zijn tot de privaatrechtelijke bestuursvorm van het bijzonder onderwijs en het bestaan van zogenoemde functionele gemeenschappen op en rond de school (netwerken van ouders met een gedeeld waardepatroon).

Deelname na de leerplicht Steeds meer jongeren volgen steeds langer onderwijs (SCP 1994). Dat proces is al vele decennia gaande. Veranderingen in de leerplicht hebben hierbij nauwelijks een rol gespeeld. Alleen in de jaren zeventig is de leerplicht verlengd: in 1971 van 8 naar 9 jaar, gevolgd door een verlenging naar 10 jaar in 1975.⁴ Jongeren kiezen na afloop van de leerplicht steeds vaker voor het volgen van een opleiding.

Een eenvoudige wijze om de groei van de onderwijsdeelname in kaart te brengen is het afbeelden van de deelname per leeftijdsgroep. In figuur 14.3 is per leeftijdsjaar het percentage jongeren afgebeeld dat een voltijdopleiding volgt. Uit de figuur blijkt dat de leeftijd waarop nog de helft van de jongeren in het dagonderwijs is te vinden, is toegenomen van 16 jaar in 1970 tot bijna 20 jaar in 1995. De deelname van de 17- en 18-jarigen vertoonde midden jaren tachtig tekenen van verzadiging, maar is daarna weer verder toegenomen.

Figuur 14.3

Deelname aan voltijdopleidingen, naar leeftijd, 1970-1995 (in procenten van de overeenkomstige leeftijdsgroep)

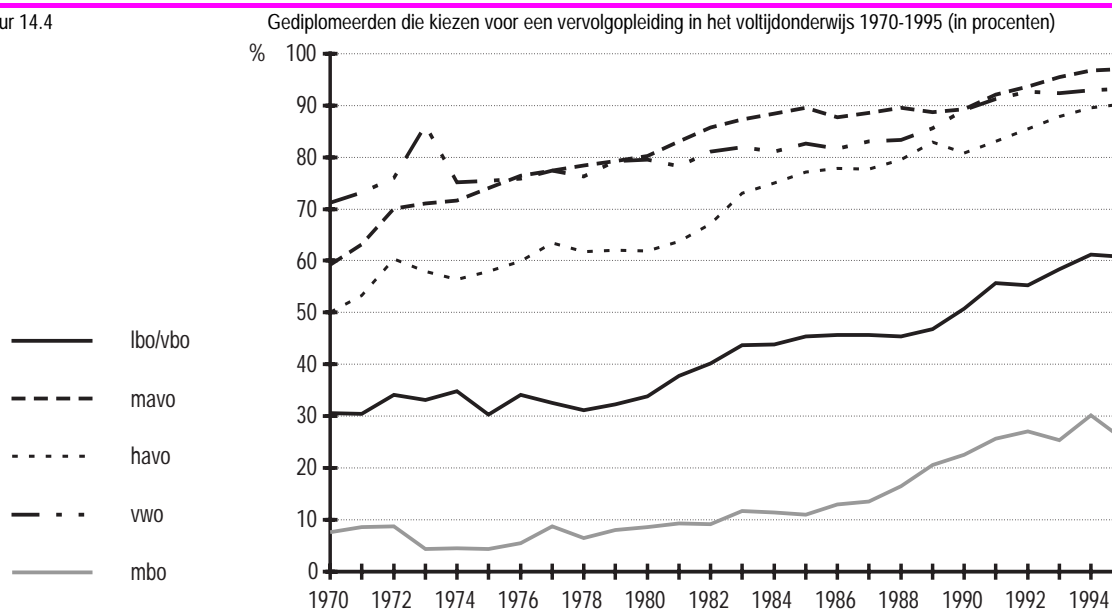


Bron: CBS (Statline)

De groeiende deelname aan onderwijs is het resultaat van keuzen die jongeren maken. Met name het moment waarop zij hun eerste opleiding in het voortgezet onderwijs hebben afgesloten, is een strategisch punt. Jongeren hebben dan inmiddels aan de leerplicht voldaan en staan voor de keuze over te stappen naar een vervolgopleiding of de schoolloopbaan af te sluiten. In figuur 14.4 wordt de ontwikkeling weergegeven van het keuzegedrag bij een aantal strategische overgangen. Afgebeeld is het percentage gediplomeerden dat kiest voor een vervolgopleiding. In het begin van de jaren zeventig hebben de percentages voor het mavo, havo en vwo betrekking op de laatste jaargangen gediplomeerden uit de voorlopers van deze schoolsoorten. Het percentage gediplomeerden dat kiest voor een vervolgopleiding is bij alle onderscheiden schoolsoorten toegenomen. Mavo, havo en vwo fungeren momenteel niet of nauwelijks meer als eindonderwijs; ruim 90% van de gediplomeerden kiest voor een vervolgopleiding in het beroeps- of hoger onderwijs, terwijl van de overigen een gedeelte de loopbaan slechts tijdelijk, voor bijvoorbeeld één of twee jaar, onderbreekt (De Jong et al. 1996).

Een deel van de lbo/vbo-leerlingen stapt over naar een deeltijdopleiding in het kader van het leerlingwezen (niet zichtbaar in figuur 14.4).

Figuur 14.4



Bron: CBS (Statline)

De groei van de onderwijsdeelname heeft te maken met de betekenis van de gevolgde opleiding voor de maatschappelijke loopbaan. Jongeren zijn zich ervan bewust dat hun kansen op de arbeidsmarkt afhangen van hun opleiding. Door een voortgezette opleiding te volgen, trachten zij een goede uitgangspositie te verwerven. Zij komen daarmee ook tegemoet aan de groeiende behoefte aan hoger opgeleiden. Het voordeel van een voortgezette opleiding is echter geen absoluut gegeven. Naarmate meer jongeren een bepaald opleidingsniveau behalen, levert dat niveau steeds minder voordeel op. Voor een gunstige uitgangspositie is dan een hoger opleidingsniveau vereist en jongeren zullen trachten dat hogere niveau te bereiken. De groei van de onderwijsdeelname is dus te karakteriseren als de uitkomst van een soort wedloop.

De snelheid waarmee deze wedloop voortschrijdt, kan worden beïnvloed door diverse factoren. Deze zijn te onderscheiden in factoren die te maken hebben met de vraag naar onderwijs en factoren die betrekking hebben op het aanbod van onderwijs.

Bij *vraagfactoren* gaat het om de ambities en percepties van leerlingen en ouders en om de hulpbronnen waarover zij beschikken. Voorbeelden zijn (de perceptie van) de mogelijkheden op de arbeidsmarkt met en zonder vervolgopleiding, het belang dat ouders en leerlingen hechten aan andere functies van onderwijs, zoals individuele ontplooiing, en het inkomen en de opleiding van de ouders (financiële en culturele hulpbronnen). De afwegingen en keuzen die jongeren en hun ouders maken spelen zich af tegen de achtergrond van feitelijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en van veranderende waardepatronen. Een gewijzigde situatie op de arbeidsmarkt of verschuivende opvattingen kunnen ertoe leiden dat afwegingen van jongeren en hun ouders anders uitvallen. Een voorbeeld van het belang van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is de invloed van werkloosheid op onderwijsdeelname. In tijden van hoge werkloosheid kiezen

jongeren en masse voor een vervolgopleiding teneinde werkloosheid te vermijden. Een voorbeeld van de invloed van een gewijzigd waardepatroon is de emancipatie van meisjes en vrouwen. Meisjes en vrouwen hebben de afgelopen decennia hun achterstand in het onderwijs in hoog tempo ingelopen; zonder deze inhaalslag zou de onderwijsdeelname veel minder zijn toegenomen.

Aanbodfactoren hebben betrekking op kenmerken van het onderwijsbestel. Te denken valt aan de doorstroommogelijkheden in het onderwijs en aan de toegankelijkheid van het onderwijsaanbod (spreiding en bereikbaarheid van voorzieningen, de kosten van het volgen van onderwijs en de beschikbaarheid van studiefinanciering). Een belangrijke verandering in het onderwijsaanbod was de invoering van de 'Mammoetwet' in het begin van de jaren zeventig. Het vmo met zijn aparte scholen voor ulo, hbs, mms en gymnasium werd vervangen door een meer samenhangend geheel van schoolsoorten met vele overstapmogelijkheden.

In diverse onderzoeken is getracht de groei van de onderwijsdeelname te herleiden tot één of meer van de hiervoor genoemde factoren (bv. Herweijer en Blank 1987; Dronkers en Van der Stelt 1986; Van der Ploeg 1993). Het meest recente voorbeeld is de studie van Kuhry (1998), waarin een tijdreeksanalyse voor de periode 1970-1993 is uitgevoerd. Volgens deze analyse is de onderwijsdeelname positief beïnvloed door de groei van het inkomen per hoofd van de bevolking en door de gestegen kans op werkloosheid zonder vervolgopleiding, terwijl de stijging van de prijs van het onderwijs en de inkomensnivellering een negatieve invloed hadden.

Een andere factor waarvan een positief effect op de onderwijsdeelname mag worden verwacht, is de stijging van het opleidingsniveau van ouders. Het is een bekend gegeven dat kinderen van hoog opgeleide ouders langer onderwijs volgen dan kinderen van lager opgeleide ouders. In analyses is de invloed van het stijgende opleidingsniveau echter (nog) niet aangetoond. Kuhry moest het opleidingsniveau van ouders om technische redenen buiten beschouwing laten,⁵ terwijl Van der Ploeg geen samenhang kon aantonen tussen het stijgende opleidingsniveau van ouders en de groei van de onderwijsdeelname (Kuhry 1998; Van der Ploeg 1993). Uit de analyse van Van der Ploeg blijkt wel een positief effect van de invoering van de 'mammoetstructuur' in het voortgezet onderwijs. Overigens concludeert Kuhry dat de vrijwel trendmatige groei van de onderwijsdeelname niet afdoende valt te verklaren uit de door hem gevonden effecten. Met die conclusie krijgt de groei van de onderwijsdeelname bijna het karakter van een autonome wetmatigheid. Bepaalde vraag- en aanbodfactoren zijn weliswaar van invloed op de snelheid waarmee de onderwijsexpansie voortschrijdt, maar als zodanig lijkt het proces min of meer onomkeerbaar.

In reactie op de massale belangstelling voor het hoger onderwijs zijn aan het eind van de jaren tachtig en in het begin van jaren negentig diverse maatregelen genomen om de duur van de onderwijsdeelname te beperken. Omdat het er met name om ging de overheidsuitgaven terug te dringen, lagen de maatregelen vooral in de financiële sfeer, zoals hogere eigen bijdragen, beperkingen in het aantal jaren recht op studiefinanciering en een verschuiving van giften naar (rentedragende) leningen (SCP 1996). De nominale cursusduur was voor de meeste studies al eerder tot vier jaar teruggebracht.

Heeft dit alles ertoe geleid dat studenten nu meer tijd in hun studie steken dan vroeger, om sneller klaar te zijn? Volgens gegevens over de *tijdsbesteding van scholieren en studenten*, weergegeven in tabel 14.2, is dat niet het geval. De tijd die studenten van 18-25 jaar wekelijks aan hun studie besteden, is in de loop der tijd alleen maar verminderd. Daartegenover staat een aanzienlijke groei van

de hoeveelheid tijd die wordt besteed aan betaalde arbeid. Studenten proberen steeds meer om via betaalde arbeid gedeeltelijk in hun studiekosten en kosten van levensonderhoud te voorzien. De wens om studieschulden te vermijden speelt daarbij een rol, evenals de toegenomen mogelijkheden om parttime en flexibel te werken.

Tabel 14.2 Aantal uren per week besteed aan studie en aan betaalde arbeid door scholieren en studenten, 12-25 jaar, 1975-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
12-17 jaar					
onderwijs	35,6	35,8	36,7	39,6	38,6
arbeid	2,7	2,2	1,6	2,5	1,6
18-25 jaar					
onderwijs	34,9	30,4	31,1	29,9	27,1
arbeid	4,8	3,5	4,3	6,8	8,9

Bron: SCP (TBO'75-'95)

Bij scholieren van 12-17 jaar nam de tijd die aan onderwijs wordt besteed wel toe. Mogelijk hangt dit samen met de verschuiving naar hogere onderwijsniveaus binnen deze leeftijdsgroep.

14.2.3 Ontwikkelingen in de overheidsuitgaven voor onderwijs

Hoewel er in de jaren zeventig sprake was van een voortdurende stijging van overheidsuitgaven voor onderwijs en termen als 'ombuigen' en 'bezuinigen' nog niet in beleidsnota's voorkwamen, klonk in de Contourennota al wel enige zorg door over de toekomstige financierbaarheid van het onderwijs. Niet alleen de naar verwachting verder groeiende deelname aan hogere vormen van onderwijs zou de komende 25 jaar een zware druk leggen op de rijksbegroting, maar ook de voortdurend stijgende kosten per leerling. "Daarom is een bezinning op de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven, de efficiënte aanwending en de rechtvaardige verdeling daarvan over verschillende categorieën leerlingen dringend geboden." (O&W 1975a: 133).

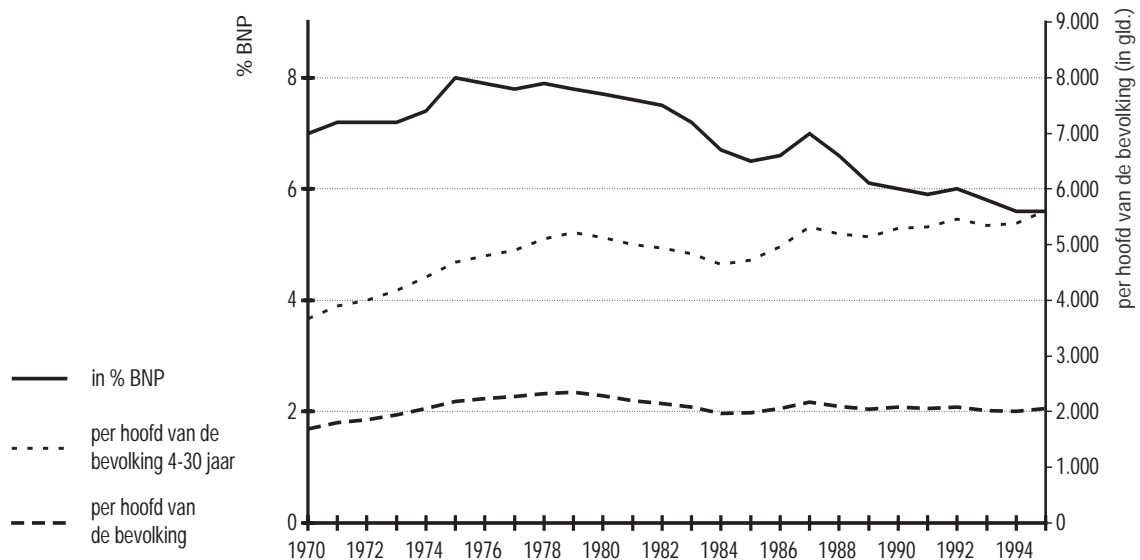
Het zou nog tot het begin van de jaren tachtig duren alvorens de trend van stijgende uitgaven voor onderwijs daadwerkelijk werd omgebogen. Aanvankelijk ging het alleen om ombuigingen, dat wil zeggen om een afvlakking van de uitgavengroei, in latere jaren werden het echte bezuinigingen, waarbij vooral het wetenschappelijk onderwijs en de salarissen van onderwijsgevendenden werden aangepakt. Ook doelmatigheidsverbetering was in de jaren tachtig een veelbeproefde methode. In het wetenschappelijk onderwijs werd de tweefasestructuur ingevoerd om de studieduur te bekorten. Daarnaast vonden er in de jaren tachtig diverse schaalvergrotings- en taakverdelingsoperaties plaats: sectorvorming en vernieuwing (SVM) in het middelbaar beroepsonderwijs, schaalvergroting, taakverdeling en concentratie (STC) in het hoger beroepsonderwijs, en taakverdeling (TKV) en selectieve krimp en groei (SKG) in het wetenschappelijk onderwijs. Uitgavenbeperking was bij die operaties een belangrijk (neven)doel. In de loop van de jaren negentig verplaatste de aandacht zich geleidelijk van het bezuinigen naar het beheersen van onderwijsuitgaven. In de jaren tachtig was de politiek regelmatig geconfronteerd met onvoorziene uitgavenstijgingen, die deels een gevolg waren van te lage ramingen van deelnemersaantallen, maar ook samenhangen met de vele zogenoemde openeinderegelingen in het onderwijs. De ramingen werden verbeterd en in een aantal onderwijssectoren

werd de openeindebekostiging vervangen door budgetfinanciering. Aan het eind van de jaren negentig lijkt er een einde te komen aan een lange periode van bezuinigen op onderwijsuitgaven. Inmiddels is een eerste begin gemaakt met een verkleining van de klassen in de onderbouw van het basisonderwijs. Naar het zich laat aanzien zullen er de komende jaren extra middelen beschikbaar komen voor een verdere klassenverkleining en voor een betere toerusting van scholen met informatie- en communicatietechnologie.

Het feitelijke verloop van de overheidsuitgaven voor onderwijs kan aan de hand van verschillende indicatoren in beeld worden gebracht. In absolute zin zijn de overheidsuitgaven voor onderwijs de afgelopen decennia sterk gestegen: bedroegen de uitgaven in 1970 nog ongeveer 8,5 miljard gulden, in 1995 besteedde de overheid 36 miljard aan onderwijs. Die stijging is natuurlijk vooral het gevolg van inflatie. Gerekend in constante prijzen (1990) bedroegen de uitgaven in 1970 ongeveer 22 miljard gulden tegen bijna 32 miljard gulden in 1995. Dit laatste niveau werd al in de tweede helft van de jaren zeventig bereikt, waarna het, afgezien van een daling in het midden van de jaren tachtig, redelijk stabiel is gebleven. De uitgaven zijn bij deze berekening gedeefleerd met de prijsindex voor de gezinsconsumptie.

Figuur 14.5

Overheidsuitgaven voor onderwijs als percentage van het BNP en per hoofd van de bevolking, 1970-1995 (in constante prijzen)



Bron: CBS (Staline; Bevolkingsstatistiek)

In figuur 14.5 zijn enkele indicatoren opgenomen die een indruk geven van het gewicht van onderwijsuitgaven. Het betreft de onderwijsuitgaven uitgedrukt als percentage van het bruto nationaal product (BNP) en de uitgaven voor onderwijs per hoofd van de bevolking in constante prijzen. In het eerste deel van de jaren zeventig liepen de onderwijsuitgaven in korte tijd op tot 8% van het BNP. Daarna

is een daling ingezet die tot het midden van de jaren negentig aanhoudt. Momenteel bedragen de overheidsuitgaven voor onderwijs 5,6% van het BNP. Ze liggen op een niveau dat binnen de OECD-landen tot de laagste behoort (OECD 1997).

De uitgaven per hoofd van de bevolking bewegen zich, na een toename in de jaren zeventig en lichte afname in het begin van de jaren tachtig, sinds het midden van de jaren tachtig op een min of meer constant niveau van rond de 2.000 gulden. Gerelateerd aan de bevolking van 4-30 jaar, de voor onderwijs meest relevante bevolkingsgroep, is er sprake van een zekere groei sinds het midden van de jaren tachtig. Dat komt doordat de afgelopen decennia het aantal 4-30-jarigen afnam terwijl de totale bevolking groeide.

Naast de omvang van de bevolking is bij een beoordeling van de ontwikkeling van de onderwijsuitgaven natuurlijk ook de ontwikkeling van het aantal onderwijsdeelnemers van belang. De ontwikkeling van de uitgaven per leerling heeft evenwel hetzelfde verloop als de uitgaven per hoofd van de bevolking van 4-30 jaar, omdat gedurende de gehele periode een constant percentage van deze leeftijdsgroep onderwijs volgde.⁶ Binnen het totale deelnemersveld is het accent wel verschoven van het relatief goedkope leerplichtonderwijs naar het duurdere onderwijs na de leerplicht. In dat licht is de stijging van de uitgaven per hoofd van de bevolking van 4-30 jaar gering. Wanneer de ontwikkeling van de uitgaven per leerling op de verschillende onderwijsniveaus wordt gevolgd, blijkt dan ook dat de uitgaven per leerling in het voortgezet en hoger onderwijs zijn afgenomen (zie tabel 14.3). (Voor de nominale bedragen per leerling zie tabel B14.1).

Tabel 14.3 Overheidsuitgaven per leerling/student, 1975-1995 (in prijzen van 1990)

	1975	1980	1985	1990	1995
basisonderwijs	3.800	4.600	4.700	4.600	5.200
speciaal onderwijs	12.100	14.600	14.000	14.100	15.100
avo	6.900	6.700	5.800	6.000	.
l(v)bo en mbo ^a	.	7.500	6.600	6.700	.
hbo	.	10.400	9.000	10.200	9.500
wo	34.900	31.100	24.300	26.600	27.300
wo (excl. onderzoek en gezondheidszorg)	.	18.100	12.100	13.200	8.800

^a Per voltijdequivalent.

Bron: CBS (a)

In het hoger onderwijs zijn de uitgaven per student met 10% (hbo) tot 20% (wo) afgenomen. De uitgaven per wo-student, exclusief onderzoek en gezondheidszorg, zijn volgens deze cijfers tussen 1980 en 1995 zelfs gehalveerd. De sterke daling van dit gegeven in de laatste jaren is overigens mede het gevolg van een nieuwe berekeningsmethode.⁷ De massale toeloop naar het hoger onderwijs heeft dus met name in het wetenschappelijk onderwijs tot een ingrijpende daling van de uitgaven per student geleid.

Ook in het secundair onderwijs (avo en lbo/mbo) zijn de uitgaven per leerling gedaald, in ieder geval tot 1990 (daarna zijn geen uitgesplitste gegevens meer

beschikbaar).

Uitgedrukt in prijzen van 1990 zijn alleen de uitgaven voor het primair onderwijs (basis- en speciaal onderwijs) toegenomen. De uitgaven voor het basisonderwijs volgen pas sinds het begin van de jaren negentig een stijgende lijn.

- 14.2.4 Bestuurlijke ontwikkelingen in het onderwijs* Het onderwijs stond de afgelopen 25 jaar onmiskenbaar in het teken van ingrijpende bestuurlijke veranderingen. Die veranderingen werden ingegeven door een samenloop van diverse factoren. De hiervoor reeds in kaart gebrachte ontwikkeling van de onderwijsdeelname was zo'n factor, evenals de begin jaren tachtig intredende economische recessie en de daaropvolgende bezuinigingsronden. Daarnaast speelden veranderende opvattingen over de taak van de overheid een rol. In de loop van de jaren tachtig werd bovendien het belang van onderwijs voor economie en arbeidsmarkt in steeds bredere kring onderzocht.
- Ontwikkelingen in regelgeving en financiering* Regelgeving en financiering zijn in de onderwijssector de belangrijkste sturingsinstrumenten van de overheid. De meeste regelingen hebben betrekking op scholen en onderwijsinstellingen. Daarnaast zijn er ook regelingen die plichten en rechten van burgers (leerlingen, studenten, ouders) vastleggen, zoals de leerplicht en de studiefinanciering. Hier staat de regelgeving ten aanzien van scholen en instellingen centraal.

Een eerste opvallende ontwikkeling is de voortdurende verhoging van het niveau waarop de *regelgeving* zich richt. Medio jaren zeventig waren er nog afzonderlijke wettelijke regelingen voor het kleuteronderwijs, voor het lager onderwijs en voor de verschillende vormen van buitengewoon onderwijs (het latere speciaal onderwijs). Medio jaren tachtig werden het kleuter- en lager onderwijs ondergebracht in de Wet op het basisonderwijs (WBO) en werden de verschillende vormen van buitengewoon onderwijs samengevoegd in één wettelijk kader voor het speciaal onderwijs (ISOVSO). Dit jaar nog zullen het basisonderwijs en belangrijke onderdelen van het speciaal onderwijs opgaan in een Wet op het primair onderwijs (WPO).

Afsplitsing en afzonderlijke positionering van het beroepsonderwijs is een tweede belangrijke ontwikkeling. In het begin van de jaren tachtig kreeg het hoger beroepsonderwijs een eigen wettelijk kader (WHBO), enige jaren later kwam er een wettelijke regeling voor sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs (SVM). Beide onderwijstypen waren vóór die tijd geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Door de afsplitsing kreeg het beroepsonderwijs een duidelijker eigen identiteit.

De jaren negentig stonden weer in het teken van integratie van wettelijke regelingen. Het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs werden in één wettelijk kader ondergebracht (de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek: WHW) en ook het middelbaar beroepsonderwijs, het leerlingwezen en verschillende regelingen voor volwasseneneducatie kregen één wettelijk kader: de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

Een laatste ontwikkeling in de regelgeving is de versterking van de positie van relevante partijen in de omgeving of markt van scholen en instellingen, met name van ouders in het primair en voortgezet onderwijs en van werkgevers en werknemers in het beroepsonderwijs.

Het wettelijke kader voor het onderwijs is gedurende de afgelopen decennia al met al een stuk overzichtelijker geworden. Er zijn nu vier omvangrijke sectorregelingen, namelijk voor het primair onderwijs, voor het voortgezet onderwijs, voor secundair beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en voor het hoger onderwijs.

Ook in de *financiering* van het onderwijs en in de bekostigingswijze van scholen en instellingen zijn ingrijpende veranderingen aangebracht. Bij de financiering speelt de leerplichtgrens een belangrijke rol. Het onderwijs in leerplichtverband wordt in principe voor 100% door de overheid bekostigd. Na de leerplicht leveren de deelnemers of hun ouders eveneens een bijdrage. Aan beroepsopleidingen in het kader van het leerlingwezen dragen ook werkgevers bij. Het aandeel van de rijksbijdrage in de bekostiging van scholen en instellingen is gedurende de afgelopen 25 jaar flink afgenomen. Met de stijging van de diverse eigen bijdragen in het onderwijs (schoolgeld, collegegeld, cursusgeld) nam het percentage private financiering door ouders en studenten toe, zoals uit tabel 14.4 kan worden afgeleid.

Tabel 14.4

Eigen bijdragen als percentage van de totale bekostiging van scholen en instellingen,^a 1975-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
avo	1	1	2	5	.
l(v)bo en mbo	1	1	4	10	6 ^b
hbo	3	4	10	18 ^c	20
wo (excl. onderzoek en gezondheidszorg)	.	4	9	13	20

^a Eigen bijdragen als percentage van het totaal van de rijksvergoeding, de uitgaven voor rijkscholen en eigen bijdragen.

^b Avo, vbo, mbo en volwasseneneducatie.

^c Betreft 1992.

Bron: CBS (a) SCP-bewerking

Het private aandeel nam vooral in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs sterk toe. Momenteel belopen collegegelden in het hoger onderwijs rond de 20% van de totale bekostiging (inkomsten van derden zijn daarbij buiten beschouwing gelaten).

Eenzelfde ontwikkeling, zij het op meer bescheiden schaal, is zichtbaar in het algemeen voortgezet onderwijs en het lager en middelbaar beroepsonderwijs (voor 1995 konden helaas geen afzonderlijke gegevens meer berekend worden). De ontwikkeling is hier echter gematigder, omdat deze schoolsoorten voor een deel door leerplichtige leerlingen worden bezocht.

Het onderwijs na de leerplicht stond de afgelopen jaren niet alleen in het teken van een zekere privatisering, maar ook van kostenbeheersing. In de jaren zeventig was er in de financiering van onderwijsvoorzieningen veelal sprake van een open einde. Daar kwam in de jaren tachtig verandering in. In het hoger onderwijs werden vaste budgetten geïntroduceerd. Die zogenoemde budgetfinanciering leidde bij de universiteiten, waar sprake was van sterke deelnamegroei, tot een forse daling van de kosten per student, zoals de cijfers uit tabel 14.3 reeds aangaven.

Een derde ontwikkeling is de toenemende gerichtheid op output en resultaten. Zowel in de regelgeving als bij de bekostiging richt de overheidsbemoeienis zich steeds minder op de input (personeel en materieel) en steeds meer op de output (onderwijsresultaten). Terzake van de input kregen scholen en instellingen meer bestedingsvrijheid (via een formatiebudget of door lump-sumfinanciering).

Daarmee hebben ze in principe meer mogelijkheden voor het voeren van een eigen beleid. Daar staat tegenover dat de instellingen meer verantwoording moeten afleggen over de resultaten die ze boeken, zowel aan de overheid als aan hun klanten (deelnemers, afnemers). Scholen voor basis- en voortgezet onderwijs zullen bij de voorlichting aan ouders niet langer kunnen volstaan met een presentatie van doelstellingen en werkwijzen; ze zullen ook hun resultaten openbaar moeten maken. Bij instellingen voor secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs wordt output een steeds belangrijker criterium in de bekostiging. Universiteiten en hogescholen worden al geruime tijd gedeeltelijk op basis van resultaten (diploma's, proefschriften) bekostigd.

Schaalvergroting Sinds het begin van de jaren tachtig is er in vrijwel alle sectoren van het onderwijs beleid gevoerd dat gericht was op schaalvergroting van scholen en instellingen. Het aantal scholen en instellingen verminderde door opheffing, door fusie van scholen met een identiek onderwijsaanbod, of door samenvoeging van scholen met een verschillend aanbod tot instellingen met een breder aanbod.

Aan die laatste vorm van schaalvergroting lagen naast doelmatigheidsoverwegingen vaak ook onderwijskundige overwegingen ten grondslag. Voorbeelden zijn de integratie van het kleuter- en gewoon lager onderwijs in de basisschool, de vorming van brede scholengemeenschappen in het voortgezet onderwijs (met het oog op de basisvorming) en de samenvoeging van secundair beroepsonderwijs en volwasseneneducatie tot regionale opleidingscentra (roc): grote instellingen die een belangrijke functie op de regionale arbeidsmarkt moeten vervullen. De schaalvergroting verliep grotendeels parallel aan de eerdergenoemde ontwikkelingen in de regelgeving. Het hoger onderwijs vormt hierop een uitzondering. Fusies tussen hogescholen en universiteiten worden onwenselijk geacht; hbo-instellingen fuseerden uitsluitend onderling.

Tabel 14.5 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het aantal scholen en instellingen, samengesteld uit diverse bronnen.

Met name in de sectoren 'voortgezet onderwijs', 'beroepsonderwijs' en 'volwasseneneducatie' (bve) en 'hoger beroepsonderwijs' was sprake van een sterke afname van het aantal instellingen. Die terugloop ging overigens meestal niet gepaard met een evenredige vermindering van het aantal locaties of vestigingsplaatsen; deze bleven in veel gevallen gehandhaafd. Zo hadden de ruim 700 scholen voor voortgezet onderwijs in 1996 ongeveer 450 nevenvestigingen (OC&W 1996). Ook in de bve-sector is het aantal plaatsen waar les wordt gegeven vele malen groter dan het aantal instellingen (roc's). Na de fusie van kleuterscholen en lagere scholen tot basisscholen (in 1985) was de reductie van het aantal scholen in het primair onderwijs naar verhouding beperkt. Door de fusies en de groeiende onderwijsdeelname nam de omvang van scholen en instellingen toe. De spreiding is echter enorm. De kleinste school in het basisonderwijs telt slechts 23 leerlingen, terwijl de grootste door meer dan 1.000 leerlingen wordt bezocht. In het hbo telt de kleinste hogeschool iets meer dan 200 studenten, de grootste ruim 23.000. Ook in het wetenschappelijk onderwijs heeft schaalvergroting plaatsgehad; niet door reductie van het aantal instellingen maar door de groei van het aantal opleidingen en het aantal studenten. Begin jaren zeventig telde de gemiddelde universiteit ruim 9.000 studenten, begin jaren negentig bijna 15.000. De laatste jaren loopt de omvang als gevolg van het dalende aantal studenten weer iets terug.

Tabel 14.5 Aantal scholen en instellingen, 1975-1996

	1975	1980	1987	1990	1992	1996
primair onderwijs						
kleuteronderwijs	7.568	8.050	-	-	-	-
lager onderwijs	8.668	8.727	-	-	-	-
basisonderwijs	-	-	8.401	8.450	8.331	7.287
(voortgezet) speciaal onderwijs	815	604	1.001	1.004	1.002	980
totaal	17.069	17.681	9.502	9.454	9.333	8.267
voortgezet onderwijs						
avo en/of vwo	1.386	1.407	1.135	1.021	886	313
wv. categoriaal	944	903	679	575	470	123
s.g. avo of avo/vwo	442	504	456	446	416	190
(l)vbo	1.294 ^a	1.293 ^a	620	499	394	67 ^b
avo en/of vwo met vbo	59	100	180	207	218	331
totaal	.	.	1.935	1.722	1.498	711
beroepsonderwijs en volwasseneneducatie						
mbo	560 ^a	555 ^a	394	242	149	15
basiseducatie	-	-	295	228	207	-
vavo	.	126	136	134	57	-
overig	.	.	.	.	60	2
roc	-	-	-	-	-	46
totaal	.	.	.	.	483	63
hbo	271	348 ^c	85	80	72	59
wo	13	13	13	13	13	13

^a Opleidingsmogelijkheden.

^b Exclusief agrarisch onderwijs.

^c Omstreeks 1982.

Bron: CBS (Statline); OC&W (1996); Uitleg (1996); Goedegebuure en Vos (1988); BVE procescoördinatie (1997); CBS (b en c); O&W (1976, 1981, 1991a)

In het basisonderwijs zijn de meeste scholen ondanks de fusies nog steeds betrekkelijk klein. Te klein om zelfstandig een grotere financiële verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Om het dereguleringsbeleid toch door te kunnen zetten wordt voor deze schoolsoorten *bestuurlijke-schaalvergroting* nagestreefd. In het basisonderwijs waren er in 1985 gemiddeld 2,4 basisscholen per bestuur (Blank et al. 1990). Sindsdien is het aantal scholen per bestuur nauwelijks toegenomen. Om daar verandering in te brengen is in 1997 een financiële stimuleringsregeling van kracht geworden. Basisscholen krijgen extra geld indien zij bestuurlijk gaan samenwerken in eenheden van ten minste 10 scholen, 80 fte's of 2.000 leerlingen (TK 1996/1997).

Deregulering en decentralisatie

De regelgeving in het onderwijs is van oudsher sterk centralistisch van aard, hetgeen nauw samenhangt met het in artikel 23 van de Grondwet neergelegde principe van financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Als gevolg van het in de jaren zeventig door de overheid gevoerde constructieve, op vernieuwing gerichte onderwijsbeleid en het begin jaren tachtig ingezette bezuinigingsbeleid, nam het aantal centrale regelingen en voorschriften aanzienlijk toe. Tegen de wassende stroom van regelingen, voorschriften en circulaire ontstond in 1984 groot verzet. In 1985 verschenen er twee beleidsdocumenten die een kentering zouden inluiden: de nota *Minder regels, meer ruimte* en de nota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (O&W 1985a en 1985b). In beide

nota's werd om een aantal redenen gepleit voor deregulering en vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen. Het onderwijs zou flexibel moeten kunnen inspelen op veranderende onderwijsbehoeften in de samenleving, onderwijsinstellingen zouden een veel grotere eigen verantwoordelijkheid (autonomie) moeten krijgen, het onderwijsbestel zou minder geïsoleerd moeten functioneren en meer relaties moeten onderhouden met andere delen van de samenleving en de totale bestuurslast zou moeten afnemen.

De decentralisatie die in de jaren zeventig en tachtig op diverse terreinen van het welzijnsbeleid gestalte kreeg via overdracht van bevoegdheden aan gemeenten en provincies, kreeg in het onderwijs een andere invulling. Hier vond geen overdracht van bevoegdheden plaats naar gemeenten (territoriaal), maar waren het de besturen van scholen en instellingen die meer zeggenschap kregen (functioneel). Het bijzonder onderwijs heeft zich, gesteund door de confessionele partijen in het parlement, altijd heftig verzet tegen overdracht van regelgevende bevoegdheden aan gemeenten en provincies, omdat het vreest dat bij territoriale decentralisatie de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs in het gedrang zal komen. Na de komst van het 'paarse' kabinet (in 1994) is begonnen met de overdracht van een aantal bovenschoolse taken aan gemeenten, bijvoorbeeld de huisvesting van scholen voor basis- en voortgezet onderwijs en de schoolbegeleiding.

Deregulering, autonomievergroting en decentralisatie leiden ertoe dat universiteiten, hogescholen en regionale opleidingscentra voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zich in hun beleid minder gaan oriënteren op de rijksoverheid en meer op hun eigen positie en op hun omgeving. De vaak omvangrijke instellingen ontwikkelen zich van taakorganisaties (waarbij de overheid de doelen en taken formuleert en de instelling die uitvoert) tot marktorganisaties (waarin doelen en taken van de instelling niet alleen door de overheid, maar ook door de omgeving worden bepaald).

De veranderingen in basis- en voortgezet onderwijs zijn minder ingrijpend, maar de bestuurlijke trend is hetzelfde, namelijk in de richting van grotere (bestuurlijke) eenheden en een toenemende omgevingsgerichtheid (ouders en lokale samenleving) van scholen.

Vanwege de beperkte omvang en het beperkte financiële draagvlak van de meeste scholen zijn er in de loop der tijd verschillende bovenbestuurlijke verbanden ontstaan: regionale samenwerkingsverbanden 'Weer samen naar school' waarin de zorg voor kinderen met individuele leer- en gedragsproblemen wordt geregeld en een gemeentelijk beleid voor het inzetten van middelen voor sociaal geïndiceerde onderwijsachterstanden, dat wordt vastgesteld na overleg met alle schoolbesturen in de gemeente. Daarnaast zullen veel basisscholen de komende jaren te maken krijgen met een bovenschools bestuur, dat vooral taken zal gaan verrichten op financieel en personeel gebied. Die verschillende bovenschoolse verbanden, die elk een eigen taakstelling, financiering en bestuurlijke vormgeving kennen, dekken elkaar noch qua samenstelling, noch qua territorium. De scholen zelf zijn voor hun onderwijskundige beleid in toenemende mate afhankelijk van besluiten die in diverse bovenschoolse gremia worden genomen.

Ontwikkelingen in het beleidsproces

Ook in het beleidsproces veranderde er in de loop der jaren het nodige. In de jaren zeventig was het de rijksoverheid die beleidsvernieuwingen in gang zette. In die tijd ontstond ook een omvangrijk circuit van advies- en overlegorganen rond het onderwijs, waarin met name de koepelorganisaties van de vier grootste onderwijszuilen een centrale plaats innamen (O&W 1975b; Boef-van der Meulen

en Bronneman-Helmerts 1979). In de jaren die volgden zouden deze koepelorganisaties het beleid in belangrijke mate mede bepalen. In het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsveld veranderde ook de rol van de onderwijsorganisaties. In het begin van de jaren negentig werden verschillende convenanten en akkoorden afgesloten tussen de overheid, het georganiseerde onderwijsveld en, bij het beroepsonderwijs, ook de werkgevers- en werknemersorganisaties. De idee daarachter was dat veranderingen niet langer van bovenaf door de overheid zouden moeten worden opgelegd, maar dat de effectiviteit van het beleid zou toenemen indien er sprake was van samenwerking en afspraken met het veld. De convenanten en afspraken werden in de regel later gevolgd door wetgeving. Medio jaren negentig werd het overlegstelsel verder aangepast; er werd niet langer met de koepelorganisaties maar met de meest betrokken geledingenorganisaties (besturen, personeel, ouders) overlegd. Ook de adviesstructuur werd gewijzigd; verschillende permanente adviesorganen werden opgeheven. De uit onafhankelijke leden bestaande Onderwijsraad is op dit moment nog het enige permanente adviesorgaan op onderwijsgebied.

De rijksoverheid laat belangrijke onderdelen van het beleidsproces steeds vaker aan anderen over. Voor de beleidsontwikkeling worden geregeld adviescommissies ad hoc ingesteld. Zo werden de voorstellen voor vernieuwing van het voortgezet onderwijs (profielen, studiehuis, leerwegen) in eerste aanleg ontwikkeld door externe adviescommissies. De rijksoverheid neemt vervolgens de beleidsbepaling voor haar rekening; in die fase worden de conclusies van het overleg over de voorstellen van de adviescommissies in wet- en regelgeving vastgelegd. Daarna gaan procesmanagers aan de slag om het onderwijsveld te helpen bij de implementatie van het nieuwe beleid.

14.2.5 Ontwikkelingen in inhoud en werkwijzen in het onderwijs

Aan ontwikkelingen in onderwijshoudens en werkwijzen liggen andere exogene factoren ten grondslag dan aan de hiervoor besproken bestuurlijke ontwikkelingen. Maatschappelijke ontwikkelingen en problemen, of het nu gaat om afnemend normbesef, om de ongelijke verdeling van huishoudelijke taken binnen het gezin, om toenemende multiculturaliteit of om de oprukkende informatietechnologie, vinden al dan niet onder druk van pressiegroepen (bv. de vrouwenbeweging of de milieubeweging) een vertaling in de inhoud van het funderend onderwijs. De verschillende onderwijswetenschappen drukten via nieuwe pedagogisch-didactische inzichten, leerplannen en toetsen eveneens hun stempel op inhoud en werkwijzen.

De inhoud van de programma's in het voortgezet onderwijs, die voor een groot deel tot uitdrukking komen in de eindexameneisen, wordt in de eerste plaats bepaald door de eisen die vervolgoopleidingen stellen. De inhoud van de vervolgoopleidingen in het beroeps- en hoger onderwijs wordt vooral door onderwijsexterne factoren bepaald: namelijk door ontwikkelingen in kwalificatie-eisen uit de beroepspraktijk (beroepsonderwijs) of door ontwikkelingen op de diverse wetenschapsgebieden (wetenschappelijk onderwijs). In het hoger onderwijs speelden de afgelopen jaren ook onderwijsinterne factoren een rol; door verblijfsduurbepalingen en beperkingen in de duur van de studiefinanciering moest de inhoud van de programma's diverse malen worden aangepast.

Voorstellen voor andere werkwijzen in het onderwijs worden vooral ingegeven door toenemende verschillen tussen kinderen, door groeiende motivatieproblemen onder scholieren en meer in het algemeen door onmiskenbare individualiseringstendenzen in de samenleving. Daarnaast werpen veranderende eisen vanuit de arbeidsmarkt hun schaduwen vooruit.

Veranderingen in de inhoud van het onderwijs

Het funderend onderwijs is in de loop der tijd als gevolg van vele maatschappelijke ontwikkelingen, claims en eisen aanzienlijk verbreed. Er kwamen allerlei nieuwe vakken en leergebieden bij, zoals gezond en redzaam gedrag, milieu, verzorging en informatiekunde. De beschikbare onderwijstijd nam overigens niet (basisonderwijs) of nauwelijks (basisvorming) toe. Er was bovendien sprake van een belangrijke accentverschuiving: van een sterke nadruk op kennis naar meer aandacht voor vaardigheden en meer recentelijk ook voor houdingen.⁸ In het beroepsonderwijs was het beleid gedurende de afgelopen decennia vooral gericht op verbreding van opleidingen, "waardoor leerlingen voor een groter functiegebied worden voorbereid en een grotere wendbaarheid en dus weerbaarheid op de arbeidsmarkt verkrijgen." Die overweging, afkomstig uit de Contourennota, vormde de gehele periode een belangrijke reden voor verbreding (O&W 1975a: 20). De trend stond echter wel regelmatig ter discussie; niet alleen omdat in sommige delen van het bedrijfsleven sterk gehecht wordt aan directe inzetbaarheid van schoolverlaters, maar ook omdat verbreding meestal betekende dat de leerstof theoretischer en meer algemeen vormend van karakter werd, hetgeen de motivatie van de meer praktisch ingestelde leerlingen niet bevorderde. De laatste tijd staat de discussie over de inhoud van het beroepsonderwijs in het teken van zogenoemde kernkwalificaties of sleutelvaardigheden, dat wil zeggen vaardigheden die in tal van functies en beroepen van belang zijn. Deze worden steeds belangrijker gevonden, omdat mensen in de toekomst geregeld van functie of beroep zullen moeten veranderen.

In het universitaire onderwijs was tot voor kort eerder sprake van een omgekeerde beweging, namelijk van een steeds verder gaande specialisatie. Daarbij speelde de toenemende specialisatie in het wetenschappelijk onderzoek een rol, evenals de neiging van onderwijsinstellingen om voortdurend nieuwe studierichtingen in het leven te roepen om meer studenten te kunnen trekken. In deze specialisatietrend lijkt echter enige kentering te komen; er wordt van steeds meer kanten aangedrongen op herstel van de brede academische vorming en op multidisciplinariteit binnen opleidingen.

Veranderingen in werkwijzen binnen het onderwijs

Anders dan bij de onderwijsinhoud, wordt er over werkwijzen in het onderwijs vooral geschreven en gesproken. Er bestaat weinig zicht op het gebruik van verschillende pedagogisch-didactische werkwijzen in het onderwijs. Het beperkte onderzoek dat beschikbaar is, doet vermoeden dat er in de dagelijkse onderwijspraktijk de afgelopen 25 jaar niet zo erg veel veranderd is. Dat vermoeden wordt mede gevoed door aanhoudende pleidooien voor verandering van de pedagogisch-didactische aanpak in het onderwijs.

Het kunnen *omgaan met verschillen* tussen kinderen is al jaren de belangrijkste opdracht voor leerkrachten en scholen in het basisonderwijs. Bij die verschillen kan het gaan om kindgebonden verschillen in aanleg (begaafdheid, belangstelling, leerstijl, fysieke en geestelijke vermogens), maar ook om verschillen die te maken hebben met het sociale milieu waaruit het kind afkomstig is.

Pleidooien voor didactische werkwijzen die meer rekening houden met verschillen tussen leerlingen zijn de afgelopen decennia onder diverse noemers gehouden: differentiatie binnen klassenverband, onderwijs op maat, adaptief onderwijs.

In de jaren zeventig werd sterk aangedrongen op een doorbreking van het zogenoemde leerstofjaarklassensysteem, waarin alle kinderen in hetzelfde tempo de lesstof doorlopen. Zo'n systeem is in de regel afgestemd op de gemiddelde leerling in de klas; noch de zwakkere noch de betere leerling komt daarin voldoende aan zijn trekken. Daarvoor in de plaats zou er gedifferentieerd onderwijs moeten komen, een meer geïndividualiseerde werkwijze, waardoor ook het zittenblijven zou kunnen afnemen.

Onderzoek naar de huidige onderwijspraktijk leert dat leerkrachten weliswaar meer differentiëren dan vroeger (meer extra aandacht voor achterblijvers en hoogbegaafden), maar dat er in het onderwijs toch nog steeds overwegend klassikaal lesgegeven wordt. Ook zittenblijven komt nog geregeld voor (Overmaat en Ledoux 1996).

Overigens is tot dusverre in onderzoek niet overtuigend aangetoond dat een gedifferentieerde aanpak altijd tot betere resultaten leidt. De veel gehanteerde werkwijze met verschillende niveaugroepen leidt bijvoorbeeld niet tot de gewenste verbetering (Reezigt 1993). Er zijn onderwijsdeskundigen - bijvoorbeeld op het terrein van het reken- en wiskundeonderwijs - die een individualiserende benadering juist nadelig vinden voor zwakkere leerlingen en vaststellen dat een klassikale aanpak met veel interactie tussen leerlingen en leerkracht tot betere prestaties leidt.

Als gevolg van het Weer samen naar school-beleid, dat tot doel heeft de uitstroom van leerlingen naar het speciaal onderwijs te stabiliseren, zullen er meer kinderen met leer- en opvoedingsproblemen in het gewone basisonderwijs blijven. Daardoor zullen de verschillen tussen leerlingen nog groter worden. In een recente evaluatie van het Weer samen naar school-beleid, *WSNS op weg*, wordt geconcludeerd dat er in basisscholen nog maar in beperkte mate sprake is van adaptief onderwijs, maar dat er wel vorderingen gemaakt worden (Peschar en Meijer 1997).

Van meer recente datum zijn pleidooien om te komen tot een omslag '*van onderwijzen naar leren*'. In het huidige voortgezet onderwijs wordt te veel nadruk gelegd op kennisoverdracht en op het verwerven van inzicht. Er moet meer aandacht komen voor het leerproces zelf, voor vaardigheden om voortdurend nieuwe kennis te verwerven (leren leren) en voor het toepassen van vaardigheden (bijvoorbeeld het gebruik van de moderne informatietechnologie). In het toekomstige studiehuis (havo/vwo) en leerhuis (vbo/mavo of vmbo) moeten leerlingen leren zelfstandig te leren. Niet de docent moet centraal staan, maar de leerling. Docenten moeten minder klassikale instructie geven en meer het leerproces van de leerling begeleiden. Het studiehuis zal de komende jaren worden ingevoerd.

In de jaren tachtig verschenen de eerste *computers in de school*. Het gebruik dat ervan wordt gemaakt, is echter beperkt, niet alleen omdat er in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs hooguit 1 computer op de 40 leerlingen beschikbaar is, maar ook omdat er nog onvoldoende goede programmatuur (software) is en de meeste leerkrachten niet goed met de moderne ICT overweg kunnen. In 1997 verscheen het actieplan *Investeren in voorsprong* waarin een ambitieus programma is neergelegd om de ICT volledig in het onderwijs te integreren (OC&W 1997). Over enkele jaren moet er 1 computer zijn op elke 10 leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs, moeten er goede digitale leermiddelen zijn en moeten de docenten voldoende zijn bijgeschoold. Verwacht wordt dat ICT kan bijdragen aan een meer gedifferentieerde werkwijze in het onderwijs en aan een grotere zelfstandigheid en betere motivatie van de leerlingen. Tegelijkertijd moeten leerlingen door kennis te nemen van de mogelijkheden van ICT ook inhoudelijk worden voorbereid op de informatiesamenleving. De invoering van het actieplan is in 1997 van start gegaan en zal doorlopen tot 2002.

14.2.6 *Ontwikkelingen in gelijke kansen: beleid en praktijk* Ongelijkheid van onderwijskansen is al sinds de jaren zestig een centraal thema in het onderwijsbeleid. Er is de afgelopen decennia veel beleid ontwikkeld om kansenongelijkheid in het onderwijs tegen te gaan - algemeen beleid, maar ook

beleid dat speciaal gericht is op kinderen uit achterstandsgroeperingen. Om die reden wordt er in deze terugblik wat uitvoeriger bij stilgestaan. Kansongelijkheid wordt in de regel geïllustreerd aan de hand van verschillen in deelnamepercentages van diverse sociale groepen aan de hogere vormen van onderwijs (havo, vwo, hbo en wo). Er is in de visie van de overheid sprake van gelijke kansen indien alle jongeren, ongeacht sekse of sociale herkomst, een opleidingsniveau kunnen bereiken dat past bij hun aanleg en talenten. De belangstelling voor de ongelijke deelname van kinderen uit verschillende sociale milieus werd in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog vooral ingegeven door economische overwegingen. Industrialisatie, wederopbouw en uitbreiding van het overheidsapparaat leidden tot een groeiende behoefte aan hoger geschoold personeel. Daarnaast nam, vooral in sociaal-democratische kring, de overtuiging toe dat er iets gedaan moest worden aan de onrechtvaardige overdracht van ongelijke posities van de ene op de andere generatie. Het onderwijs zou niet langer mogen leiden tot reproductie van verhoudingen tussen sociale klassen; selectie in het onderwijs zou uitsluitend op meritocratische gronden, dat wil zeggen op basis van capaciteiten en niet langer op basis van afkomst, moeten plaatsvinden.

De maatschappelijke druk en de politieke wil om meer gelijke kansen in het onderwijs te realiseren werden medio jaren zeventig gevoed door een wassende stroom van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, waarin telkenmale de ongelijkheid in schoolprestaties en schoolloopbanen van leerlingen uit verschillende sociale milieus werd aangetoond (Van Heek 1968; Kropman en Collaris 1974). Uit dat onderzoek kwam ook naar voren dat meisjes veel minder deelnamen aan beroeps- en hoger onderwijs dan jongens. Er was veel onbenut talent, dat om redenen van rechtvaardigheid en economisch belang verder moest worden ontwikkeld.

De Contourennota bevatte diverse voorstellen om de ongelijkheid in onderwijskansen te verminderen. Veel van de in die nota gesignaleerde oorzaken en remedies zijn tot op de dag van vandaag actueel. Toch is de onderwijssituatie sinds 1975 ingrijpend gewijzigd. De ongelijkheid tussen jongens en meisjes is nagenoeg verdwenen. Er ontstonden echter ook nieuwe ongelijkheden, namelijk tussen autochtone kinderen en kinderen uit diverse allochtone groeperingen, en tussen kinderen in de grote steden en kinderen uit minder geurbaniseerde gebieden (SCP 1996; Tesser et al. 1996). De feitelijke ontwikkeling in onderwijsresultaten van diverse sociale groepen komt aan het eind van deze paragraaf aan de orde. Eerst zullen in vogelvlucht de belangrijkste beleidsontwikkelingen de revue passeren. Deze kunnen in een zevental rubrieken worden ondergebracht. Bij de eerste vijf gaat het om algemeen beleid, bij de laatste twee om specifiek achterstandsbeleid.

Leerplicht en leerrecht De leerplicht stamt uit het begin van deze eeuw en is sindsdien geleidelijk aan uitgebreid. In 1975 werd de leerplicht verlengd tot 11 jaar (10 jaar voltijdonderwijs en 1 jaar partieel) en vervolgens bij de invoering van het basisonderwijs in 1985 met 1 jaar vervroegd (van 6 naar 5 jaar als beginleeftijd). Met uitbreiding van de leerplicht en met een toenemende controle op de naleving ervan wordt gepoogd verschijnselen als niet-deelname, spijbelen en voortijdige schooluitval, die zich naar verhouding vaker voordoen bij kinderen uit sociaal zwakkere milieus, tegen te gaan. De laatste tijd gaan er stemmen op de leerplicht verder te vervroegen (van 5 naar 4 jaar als beginleeftijd) om ontwikkelingsachterstanden bij kinderen uit kansarme gezinnen in een eerder stadium te kunnen bestrijden. Bij leerrecht gaat het om het recht op deelname aan van overheidswege bekostigd onderwijs. Van dat leerrecht wordt een ongelijk gebruik gemaakt. Jongeren uit hogere sociale milieus volgen langer onderwijs en nemen aan

hogere en vaak ook duurdere opleidingen deel. Zij hebben meer profijt van gesubsidieerde onderwijsvoorzieningen dan jongeren uit de middenklasse en uit lagere sociale milieus (Pommer en Ruitenbergh 1994). Die ongelijkheid bestaat nog steeds, maar is de afgelopen decennia wel sterk afgenomen. Jongeren uit de maatschappelijke middengroepen hebben de uitbreiding van het opleidingsaanbod en de vele doorstroommogelijkheden binnen het onderwijsbestel goed benut.

In de Contourennota werd omwille van een grotere gelijkheid in onderwijskansen een leerrechtstelsel bepleit dat "een ieder het reële recht verschaft op een nader te bepalen aantal onderwijsjaren, dat al dan niet in aansluiting op de leerplichtige periode kan worden verbruikt." Een persoonsgebonden onderwijskredietstelsel uitgedrukt in tijd of geld en inclusief educatief verlof, zou zo'n leerrechtstelsel kunnen bevorderen (O&W 1975a: 28). Zo'n persoonsgebonden leerrecht is er nooit gekomen. De aanspraken op deelname aan gesubsidieerde vormen van initieel onderwijs zijn de afgelopen jaren uit bezuinigingsoverwegingen geleidelijk aan ingeperkt.

Financiële tegemoetkomingen

Lesgeldvrij onderwijs tijdens de leerplichtfase, tegemoetkomingen in de studiekosten en diverse vormen van studiefinanciering zijn instrumenten die ook al vóór de jaren zeventig werden ingezet om kinderen uit de lagere inkomensgroepen in staat te stellen aan onderwijs deel te nemen. In het uitgangspunt dat van overheidswege in de leerplichtfase geen lesgeld wordt gevraagd, is de afgelopen decennia geen verandering gekomen.

De vormgeving van de studiefinanciering voor niet meer leerplichtige leerlingen is daarentegen veelvuldig onderwerp van discussie en beleid geweest. Belangrijke overwegingen daarbij waren de mate van financiële zelfstandigheid van studerende kinderen ten opzichte van hun ouders en de mate waarin de studiebeurs of toelage afhankelijk zou moeten zijn van het ouderlijk inkomen. Tot het midden van de jaren tachtig gold een regime met drie financieringsstromen. Ouders van studenten konden aanspraak maken op verhoogde kinderbijslag, er was belastingaftrek voor ouders met studerende kinderen en er werden studietoelagen door de overheid verstrekt. Een belangrijk deel van de studiefinanciering (kinderbijslag, kinderaftrek) verliep dus via de ouders. Met de invoering van de Wet op de studiefinanciering (WSF) werd in 1986 een nieuw stelsel ingevoerd dat uitging van een gedeeltelijke ouderonafhankelijkheid. Er kwam een basisbeurs, rechtstreeks uitgekeerd aan de student, die afhankelijk van de draagkracht van de ouders kon worden aangevuld met een aanvullende beurs en een lening.

Sinds het begin van de jaren negentig zijn er talrijke wijzigingen aangebracht in het stelsel van studiefinanciering. De basisbeurs werd enkele malen verlaagd; verlagingen die voor studenten met weinig draagkrachtige ouders werden gecompenseerd via de aanvullende beurs. Het als gift verstrekte deel van de toelage werd daardoor meer afhankelijk van het ouderlijk inkomen. Tegelijkertijd werden studenten voor het leendeel van de studiefinanciering onafhankelijk van hun ouders. Alle studenten kunnen nu lenen, ongeacht het ouderlijk inkomen. Het principe van ouderonafhankelijkheid kreeg in de jaren negentig een andere invulling: studenten moeten voor hun financiële zelfstandigheid meer dan voorheen een prijs betalen, namelijk in de vorm van een mogelijk aanzienlijke studieschuld, voortvloeiend uit rentedragende leningen. Een soepele terugbetalingsregeling moet leenangst tegengaan. Veel studenten vullen hun basisbeurs echter liever aan met inkomsten uit een bijbaan dan schulden te maken (SCP 1996).

Opleidingen en doorstroommogelijkheden

Met de invoering van de Mammoetwet eind jaren zestig werd de samenhang in het stelsel van voortgezet onderwijs vergroot. Er ontstonden meer doorstroommogelijkheden, zowel van lagere naar hogere schooltypen als omgekeerd. Van die mogelijkheden is ruimschoots gebruik gemaakt, bijvoorbeeld door onzekere leerlingen die veiligheidshalve eerst voor een lagere opleiding kozen, of door leerlingen wier capaciteiten aanvankelijk niet werden herkend of nog onvoldoende tot ontplooiing waren gekomen. In een latere fase konden dergelijke leerlingen alsnog kiezen voor een hogere opleiding, bijvoorbeeld voor vwo na havo, voor de route havo-mbo-hbo, of voor wo na hbo. In het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994* werd vastgesteld dat het volgen van omwegen en het stapelen van opleidingen naar verhouding vaker voorkomt bij jongeren uit lagere sociale milieus; beide zijn vanuit een oogpunt van gelijke kansen positief. Vanuit een oogpunt van kostenbeheersing zijn ze echter ondoelmatig. In het beleid lijkt de laatste overweging zwaarder te wegen; vanaf het begin van de jaren negentig richt het beleid zich op het terugdringen van omwegen en stapelen.

Schoolstructuur

Het voortgezet onderwijs vormt het scharnier tussen basisonderwijs en hoger onderwijs. Daar wordt de ongelijkheid voor het eerst zichtbaar omdat leerlingen dan terechtkomen in verschillende, ongelijk gewaardeerde schooltypen. Mede om die reden heeft de structuur van het voortgezet onderwijs de gemoederen altijd sterk beziggehouden. In de Contourennota werd destijds het voorstel gelanceerd om na het basisonderwijs één geïntegreerd schooltype te creëren voor alle leerlingen: de middenschool. Alle 12- tot 16-jarigen zouden gezamenlijk, dat wil zeggen ongeacht aanleg, milieu, sekse of geleverde prestatie, gedurende een aantal jaren een breed onderwijs- en vormingsaanbod moeten krijgen. Daardoor zou zowel de selectie na het basisonderwijs als de vroegtijdige studie- en beroepskeuze kunnen worden uitgesteld tot een later tijdstip. Dat middenschoolvoorstel leidde tot een lange periode van grote onenigheid, zowel in het onderwijsveld als in de politiek. Uiteindelijk kwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1986 met een uitweg uit de controverse: er zou in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs een gemeenschappelijke onderwijshoud moeten komen voor alle leerlingen, te weten de basisvorming (WRR 1986). Tegelijkertijd werd echter besloten de bestaande schooltypen (lbo, mavo, havo, vwo) te laten voortbestaan. De komende jaren wordt het voortgezet onderwijs opnieuw geherstructureerd: de bovenbouw van het vbo/mavo biedt een voorbereiding op het middelbaar beroepsonderwijs, terwijl de havo/vwo-bovenbouw leerlingen klaarstoomt voor het hoger onderwijs. Met die tweedeling lijkt het streven naar een geïntegreerd voortgezet onderwijs en naar uitstel van selectie en van studie- en beroepskeuze definitief van de baan.

Onderwijsinhoud en werkwijzen

Een gemeenschappelijk en breed onderwijs- en vormingsaanbod voor alle kinderen van 4 tot 16 jaar; die inhoudelijke doelstelling van het onderwijs vormt sinds het midden van de jaren zeventig een centraal element in het gelijke-kansenbeleid. In de Contourennota werd de wenselijkheid van een brede vorming beargumenteerd met het oog op de persoonlijke ontplooiing en de maatschappelijke voorbereiding. Het onderwijs was tot dan toe aan de ene kant (havo/vwo) te veel gericht op de cognitieve ontwikkeling en aan de andere kant (lbo) te veel op specialisatie op een beperkt beroepsveld. Ook sociale, culturele, artistieke en emotionele kwaliteiten zouden in het onderwijs aan bod moeten komen (O&W 1975a: 51). De doelstelling van de persoonlijke ontplooiing kreeg destijds weinig steun. Een brede maatschappelijke voorbereiding is sindsdien echter uitgangspunt voor het beleid. De huidige kerndoelen voor het basisonderwijs en voor de basisvorming staan in het teken van een brede maatschappelijke vorming.

Met een andere werkwijze in het funderend onderwijs zou recht moeten worden gedaan aan grote verschillen tussen leerlingen onderling, zo stelde de Contourennota reeds. De klassikale aanpak zou moeten worden vervangen door diverse vormen van differentiatie. In het voortgezet onderwijs zouden leerlingen zo min mogelijk naar prestatieniveau gegroepeerd moeten worden, maar bij voorkeur onderwijs moeten volgen in heterogeen samengestelde groepen. Met name zwakke leerlingen zouden daar baat bij hebben. Uit de onderwijspraktijk van de afgelopen 25 jaar blijkt hoe moeilijk het voor leerkrachten is om gedifferentieerd onderwijs te geven. Niet alleen leerkrachten, ook ouders en leerlingen geven in de regel de voorkeur aan homogene groepen met een min of meer gelijk niveau. De meeste basisscholen hanteren nog steeds een overwegend klassikaal systeem, terwijl de meeste scholen voor voortgezet onderwijs hun leerlingen vaak al bij binnenkomst in niveaugroepen indelen.

Extra faciliteiten voor scholen Basisscholen met veel kinderen uit achterstandsmilieus krijgen van overheidswege extra faciliteiten. Het uit 1974 stammende *Beleidsplan voor onderwijs aan groepen in achterstandssituaties* vormde de aanzet voor het stimuleringsbeleid (O&W 1974). Dat stimuleringsbeleid richtte zich destijds nog uitsluitend op verbetering van onderwijskansen van kinderen uit (ongeschoolde) werkersmilieus. Vanaf 1980 ging de overheid haar beleid geleidelijk aan ook richten op achterstandsbestrijding bij en integratie van culturele minderheden in de Nederlandse samenleving, aanvankelijk los van het stimuleringsbeleid, sinds 1985 onder één noemer, die van 'onderwijsvoorrangsbeleid'.

Het belangrijkste instrument is de zogenoemde gewichtenregeling, die inhoudt dat scholen met veel kinderen uit achterstandsgroepen extra personeel krijgen. Over deze regeling is veel discussie gevoerd. Een belangrijk punt daarbij was de afbakening van de doelgroep van het beleid. Dit gebeurde op basis van sociaal-economische (beroep, opleidingsniveau) en culturele criteria (land van herkomst). Volgens deze criteria werd medio jaren tachtig bijna de helft van de basisschoolleerlingen als achterstandsléerling aangemerkt, een wel erg omvangrijke doelgroep. Later is voor autochtone leerlingen een striktere definitie gekozen om de omvang van de doelgroep in te perken. Een ander discussiepunt betrof de verhouding tussen het sociaal-economische en culturele criterium. Een commissie onder voorzitterschap van Van Kemenade concludeerde dat de achterstand van allochtone leerlingen te herleiden is tot het lage opleidingsniveau van de ouders van deze leerlingen. Zij adviseerde daarom de doelgroep van beleid uitsluitend op basis van het opleidingsniveau van de ouders af te bakenen (commissie-Van Kemenade 1992). Die aanbeveling is niet opgevolgd, omdat de voorgestelde verfijnde indeling naar opleidingsniveau als onhanteerbaar werd beschouwd. Ook is onderzocht of de kans op achterstand zou kunnen worden geïndiceerd aan de hand van een toets bij aanvang van het basisonderwijs. Daarmee zou een individueel criterium worden geïntroduceerd dat op feitelijke achterstand was gebaseerd. De conclusie van het onderzoek was echter negatief (commissie-Kohnstamm 1996).

Evaluatieonderzoek heeft tot dusverre nauwelijks positieve resultaten van de gewichtenregeling kunnen vaststellen (Mulder 1996). Gegevens over de teleurstellende onderwijsresultaten van allochtone leerlingen zijn te vinden in hoofdstuk 9 (Naar een multi-etnische samenleving). De weinig gerichte inzet van de faciliteiten wordt vaak als verklaring aangevoerd voor het gebrek aan effectiviteit. Met de invoering, in 1998, van het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid wordt beoogd meer richting te geven aan de inzet van achterstandsmiddelen. Scholen dienen hun faciliteiten in te zetten in overeenstemming met een achterstandsplan dat de gemeente, na overleg met de schoolbesturen, vaststelt.

Voorzieningen in en rond de school Gezinnen met weinig economisch, cultureel en sociaal kapitaal zijn niet gelijkmatig over Nederland verdeeld. Er is in sommige gebieden sprake van opeenstapeling van achterstanden, bijvoorbeeld in bepaalde wijken van de grote steden of in gebieden met veel langdurige werkloosheid. Daarom kende het onderwijsvoorrangsbeleid, en voordien het stimuleringsbeleid, ook een gebiedsgewijze aanpak. Die houdt in dat scholen in achterstandsgebieden samenwerken met andere instanties, zoals welzijnsinstellingen en hulpverleningsinstanties. Die samenwerkingsrelaties tussen scholen en buitenschoolse instellingen zijn in de afgelopen jaren in het kader van beleidsprogramma's als sociale vernieuwing (1990-1994) en grotestedenbeleid (1994-1998) verder uitgebouwd, bijvoorbeeld met voorschoolse kinderopvang en opvoedingsondersteuning. Sommige scholen bieden na schooltijd activiteiten aan in de sfeer van sport en cultuur, andere scholen bieden extra huiswerkvoorzieningen voor leerlingen. Bij problemen met kinderen of hun ouders worden hulpverleningsinstanties ingeschakeld. Ook bij de voorzieningenaanpak gaat het uiteindelijk om bestrijding van onderwijsachterstanden. Het gebiedsgewijze onderwijsvoorrangsbeleid is in 1998 eveneens opgegaan in het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid. Aan het eind van deze terugblik op 25 jaar gelijke-kansenbeleid zal ter afsluiting van deze paragraaf een beeld worden geschetst van de feitelijke ontwikkeling in het opleidingsniveau van de verschillende sociale groepen.

Gelijke kansen in de praktijk Ongelijkheid in onderwijskansen manifesteert zich in verschillende fasen van het onderwijs. In het primair onderwijs waar, afgezien van het onderscheid tussen regulier en speciaal onderwijs, geen differentiatie tussen schoolsoorten bestaat, komt ongelijkheid met name tot uiting in prestatieverschillen in het basisonderwijs. In het secundair onderwijs doet differentiatie tussen 'lagere' en 'hogere' schoolsoorten haar intrede; verschillen worden dan zichtbaar in de spreiding over schoolsoorten en in het succes bij de afronding van de opleiding. Na afsluiting van het secundair onderwijs hebben jongeren in de regel aan de leerplicht voldaan. Dan dient de keuze zich aan de schoolloopbaan al dan niet voort te zetten. Daarbij tekenen zich wederom verschillen tussen jongeren af die samenhangen met hun sociale en/of culturele achtergrond. Na de fase van tertiair onderwijs staat het uiteindelijke opleidingsniveau tot op grote hoogte vast. Dit opleidingsniveau vormt de optelsom van de voorafgaande stappen in de schoolloopbaan. Hetzelfde geldt voor de ongelijkheid in bereikt opleidingsniveau: verschillen in eindniveau zijn de resultante van verschillen die zich eerder in de schoolloopbaan voordeden. Bij het in kaart brengen van ontwikkelingen moet er echter rekening mee worden gehouden dat de relatie tussen de kansengelijkheid in opeenvolgende fasen van de schoolloopbaan enerzijds en kansengelijkheid in termen van bereikt eindniveau anderzijds niet helemaal eenduidig is. Mare heeft laten zien dat door de groeiende onderwijsdeelname de samenhang tussen sociaal milieu en bereikt eindniveau afneemt, omdat het sociaal milieu in vroegere fasen van de schoolloopbaan meer invloed heeft dan in latere fasen (Mare 1981). Door de groeiende deelname weten meer jongeren de vroege fase van de loopbaan met succes te doorlopen en neemt de invloed van deze fase op het bereikte eindniveau af. Voordat ingegaan wordt op ongelijkheid in termen van het bereikte eindniveau, passeert eerst een aantal fasen in de schoolloopbaan de revue.

In het *basisonderwijs* is de mate van ongelijkheid af te meten aan verschillen in prestatieniveau in het laatste leerjaar. In het kader van diverse schoolloopbaanonderzoeken van het CBS zijn in de afgelopen decennia herhaaldelijk verschillen vastgesteld in prestatieniveau aan het eind van het basisonderwijs. Bij een indeling in vijf prestatieniveaus scoorde in 1993 ruim 60% van de leerlingen van

hoog opgeleide ouders (hbo- of wo-niveau) in de twee hoogste prestatieniveaus. Bij kinderen wier ouders ten hoogste lbo of mavo voltooiden, was dat niet meer dan 20% (Sinkeldam 1997). Uit een vergelijking van generaties die in respectievelijk 1964, 1974, 1982, 1988 en 1992 in het laatste jaar van het basisonderwijs zaten, concludeert het CBS dat de samenhang tussen het sociaal milieu en het prestatieniveau in het basisonderwijs onveranderd is gebleven (Talsma 1995; Sinkeldam 1997). Sociaal milieu is daarbij geïndiceerd aan de hand van het opleidingsniveau van de ouders.

Bij de *overgang naar het voortgezet onderwijs* kiezen leerlingen voor schooltypen met een uiteenlopend niveau. Met de invoering van de Mammoetwet werd beoogd die keuze enigszins uit te stellen door een gezamenlijke brugperiode in te voeren. De gedachte was dat dit uitstel de keuze meer in overeenstemming zou brengen met de capaciteiten van de leerling. Met name jongeren uit lagere sociale milieus zouden daarvan moeten profiteren; zij kozen nogal eens beneden hun niveau (CBS 1972). Dit laatste wordt wel aangeduid als het *secundaire effect* van het milieu van herkomst: bij een gelijk prestatieniveau kiezen kinderen met een uiteenlopende sociale herkomst verschillend. Gegeven de prestatiever verschillen aan het eind van het basisonderwijs, wekt het geen verwondering dat er ook nu nog sprake is van een substantiële samenhang tussen de (uitgestelde) schoolkeuze en het milieu van herkomst (Harmsen en Doornbos 1997). Een vergelijking aan de hand van opeenvolgende schoolloopbaanonderzoeken laat wel zien dat het effect van het sociaal milieu op de schoolkeuze in het voortgezet onderwijs sinds het midden van de jaren zestig enigszins is afgenomen (Bakker en Cremers 1993). Het *secundaire effect* van het milieu van herkomst is sterk afgenomen. De ongelijke schoolkeuze valt nu grotendeels te herleiden tot verschillen in prestatieniveau (het *primaire effect*). De grootste afname in ongelijkheid voltrok zich in de periode dat de Mammoetwet operationeel werd, daarna werd de afname geringer.

Ook in het verdere verloop van de schoolloopbaan speelt het milieu van herkomst een rol. Leerlingen uit hogere milieus bereiken een hoger eindniveau in het voortgezet onderwijs, ook nadat rekening is gehouden met verschillen in aanvangsniveau. Volgens een vergelijking van Cremers en Bakker is het effect van het sociaal milieu op het verdere verloop van de loopbaan in het voortgezet onderwijs in de loop van de tijd wel afgenomen (Cremers en Bakker 1994).

Na afsluiting van het voortgezet onderwijs dient zich de keuze van een vervolgopleiding in het hoger onderwijs aan. Wederom zijn er verschillen naar milieu van herkomst: jongeren met hoog opgeleide ouders gaan vaker verder studeren dan jongeren met laag opgeleide ouders. Een vergelijking over een betrekkelijk korte periode (1982-1991) wijst uit dat de invloed van sociaal milieu op het besluit om verder te studeren is afgenomen. Met name jongeren met middelbaar opgeleide ouders kiezen nu veel vaker voor een vervolgopleiding in het hoger onderwijs (Webbink et al. 1993).

De bevindingen tot dusverre hadden betrekking op onderdelen van de schoolloopbaan, zoals vastgesteld in allerlei vormen van schoolloopbaanonderzoek. Voor een deel hebben deze bevindingen betrekking op jongeren die de schoolloopbaan nog niet hebben afgerond. Wanneer, bijvoorbeeld in onderzoek naar trends in mobiliteit tussen generaties, wordt uitgegaan van het *bereikte eindniveau*, blijft deze laatste groep noodzakelijkerwijs buiten beeld. Aan de andere kant maakt de methodiek van dit type onderzoek het mogelijk om veel verder in de tijd terug te gaan dan de hier beschouwde periode. Volgens verschillende analyses is bij cohorten, geboren in de periode tussen 1900 en 1970, het

bereikte opleidingsniveau minder afhankelijk geworden van het opleidings- en beroepsniveau van de ouders (Ganzeboom 1996; Rijken en Ganzeboom 1997). Volgens diezelfde analyses is in die periode het effect van het sociaal milieu in de vroege fase van de schoolloopbaan verminderd, maar in latere fasen nageoeg gelijk gebleven.

De verminderde invloed van het herkomstmilieu op het bereikte eindniveau is volgens Dronkers en De Graaf vooral toe te schrijven aan de toegenomen onderwijsdeelname (Dronkers en De Graaf 1995). Dit heeft te maken met het hiervoor gesignaleerde verschijnsel dat in latere fasen van de schoolloopbaan het milieu van herkomst minder invloed heeft.

De traditionele achterstand van *meisjes* is volledig verdwenen. Als gevolg van de snelle groei van de onderwijsdeelname van meisjes en vrouwen, met name in de jaren zeventig, is hun vroegere achterstand in bereikt opleidingsniveau inmiddels omgeslagen in een lichte voorsprong. In de verdeling over onderwijssectoren zijn er nog wel grote verschillen tussen mannen en vrouwen (zie hoofdstuk 8, Emancipatie).

Het meest kwetsbaar zijn jongeren die zonder enig diploma het voortgezet onderwijs verlaten. In de *schooluitval* manifesteren de ongelijke kansen zich het duidelijkst.

Het percentage jongeren dat zonder enig diploma de school verlaat, is sinds het begin van de jaren zeventig sterk verminderd. Dat blijkt uit verschillende schoolloopbaanonderzoeken van het CBS. Van de generatie die in 1965 in het voortgezet onderwijs begon, beëindigde nog 30% de schoolloopbaan zonder een diploma te hebben behaald. Voor de generaties die startten in 1977 en in 1983 bedroegen die percentages respectievelijk 16 en 9 (SCP 1992). Bij de generatie die in 1989 is begonnen, is de uitval na zes jaar onderwijs 7% (circa 12.000 leerlingen). Mogelijk wordt dat percentage nog iets hoger, omdat het na zes jaar nog te vroeg is om de definitieve stand op te maken.

De kans op schooluitval hangt duidelijk samen met het milieu van herkomst van de leerling. Dat valt af te lezen in tabel 14.6, waarin de uitval onder de generatie 1989 is uitgesplitst naar een aantal kenmerken van het gezin waarin de leerling opgroeit. Leerlingen met laag opgeleide ouders, leerlingen van allochtone herkomst en leerlingen die opgroeien in een eenoudergezin lopen een relatief grote kans op uitval. Hoewel er dus bepaalde risicogroepen zijn aan te wijzen, wil dat niet zeggen dat uitvallers overwegend uit deze groepen afkomstig zijn. Niet meer dan één op de vijf ongediplomeerde schoolverlaters is van allochtone herkomst; één op de drie uitvallers heeft een middelbaar of hoog opgeleide vader (zie de rechter cijferkolom in tabel 14.6).

Of de verschillen tussen de in tabel 14.6 onderscheiden herkomstgroepen in de afgelopen decennia verminderd zijn, is aan de hand van het eerdergenoemde CBS-materiaal niet vast te stellen. Voor leerlingen van allochtone herkomst en leerlingen uit eenoudergezinnen is dit ook minder zinvol; in de jaren zeventig waren deze groepen nog gering van omvang.

Een vergelijking naar beroepsgroep is wel mogelijk. Daaruit blijkt dat de verschillen in kans op uitval sinds het midden van de jaren zestig zijn verminderd. De kans op uitval door arbeiderskinderen was in het begin van de jaren negentig gelijk aan het landelijke gemiddelde, terwijl die groep in het midden van de jaren zestig nog de belangrijkste risicogroep vormde (SCP 1992).⁹

Tabel 14.6 Schooluitval bij leerlingen in 1989 gestart in het voortgezet onderwijs, naar enkele achtergrondkenmerken (stand na zes jaar onderwijs, in procenten)

	percentage uitval per categorie	aandeel in uitval (verticale percentages)
opleiding vader		
basisonderwijs	9	45
lbo/mavo	5	23
havo/vwo/mbo	4	22
hbo/wo	3	11
etnische groep ^a		
autochtoon	5	81
allochtoon	15	19
aantal ouders in het gezin		
tweeoudergezin	5	80
eenoudergezin	14	20
totaal	7	100

^a Aan de hand van het geboorteland van de ouders van de leerling.

Bron: CBS (VOCL'89) SCP-bewerking

14.2.7 Ontwikkelingen in de effecten van onderwijs

Het is een bekend gegeven dat de levensloop van mensen in belangrijke mate bepaald wordt door de hoeveelheid onderwijs die men heeft gevolgd. De positie op de arbeidsmarkt is in belangrijke mate afhankelijk van de gevolgde opleiding. Dat geldt voor de kans op werk, voor het niveau van de functie en voor de hoogte van het loon. Door de groei van onderwijsdeelname nam het aanbod van hoger opgeleiden de afgelopen decennia sterk toe. Tegelijkertijd nam onder invloed van technologische ontwikkelingen ook de vraag naar hoger opgeleiden - in termen van hun functieniveau - toe (Conen et al. 1983; Huijgen 1989). Voor de positie van hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt is vooral de snelheid waarmee aanbod en vraag zich ontwikkelden van belang. Indien het aanbod van hoger opgeleiden sneller toeneemt dan de vraag, zal de positie van hoger opgeleiden achteruitgaan. Die achteruitgang hoeft zich echter niet te manifesteren in de vorm van hoge werkloosheid. Doordat hoger opgeleiden kunnen uitwijken naar lagere functies, kan de werkloosheid onder hen beperkt blijven. Hun positie in termen van functieniveau en/of inkomen zal in dat geval waarschijnlijk wel verslechteren. Hoe heeft de arbeidsmarktpositie van verschillende opleidingsgroepen zich de afgelopen 25 jaar daadwerkelijk ontwikkeld?

Ontwikkelingen in werkloosheid, functieniveau en inkomen

De *werkloosheid* vormt een eerste indicator voor de arbeidsmarktpositie. In tabel 14.7 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het percentage werklozen per opleidingsniveau sinds het begin van de jaren zeventig (CBS 1996 en CBS 1997a).

In die jaren was de werkloosheid onder alle groepen opgeleiden nog zeer gering. Met de algehele stijging van de werkloosheid nam het percentage werklozen op alle opleidingsniveaus toe. Gerekend in procentpunten was de stijging het grootst bij de lager opgeleiden. Was de werkloosheid onder laag opgeleiden aanvankelijk slechts enkele procentpunten hoger dan onder hoog opgeleiden, midden jaren negentig bedraagt het verschil 10 procentpunten. Verhoudingsgewijs is de werkloosheid onder middelbaar en hoger opgeleiden het sterkst gestegen. In die zin is de positie van middelbaar en hoger opgeleiden verslechterd ten opzichte van lager opgeleiden. Daarbij moet wel in het oog worden gehouden dat het aanvankelijke werkloosheidsniveau onder middelbaar en hoger opgeleiden zeer laag was en de relatieve stijging bijgevolg al snel erg

groot is. Een evaluatie van werkloosheidspercentages met behulp van *odds ratios* zoals bepleit door De Graaf (1996) wijst eveneens uit dat zowel het voordeel van een havo/vwo/mbo-opleiding ten opzichte van een lbo/mavo-opleiding, als het voordeel van een hbo/wo-opleiding ten opzichte van een havo/vwo/mbo-opleiding is afgenomen.¹⁰

Tabel 14.7 Werklozen per opleidingsniveau, 1973-1996 (in procenten)

	basisniveau	lbo/mavo	havo/vwo/mbo	hbo/wo
1973	3,1	1,7	0,6	0,4
1977	6,0	3,2	1,4	1,8
1981	9,7	7,2	4,2	3,2
1985	16,9	11,1	6,3	5,5
1990	13,9	7,7	5,5	5,5
1996	15,3	9,1	6,3	5,4

Bron: CBS (1996 en 1997a)

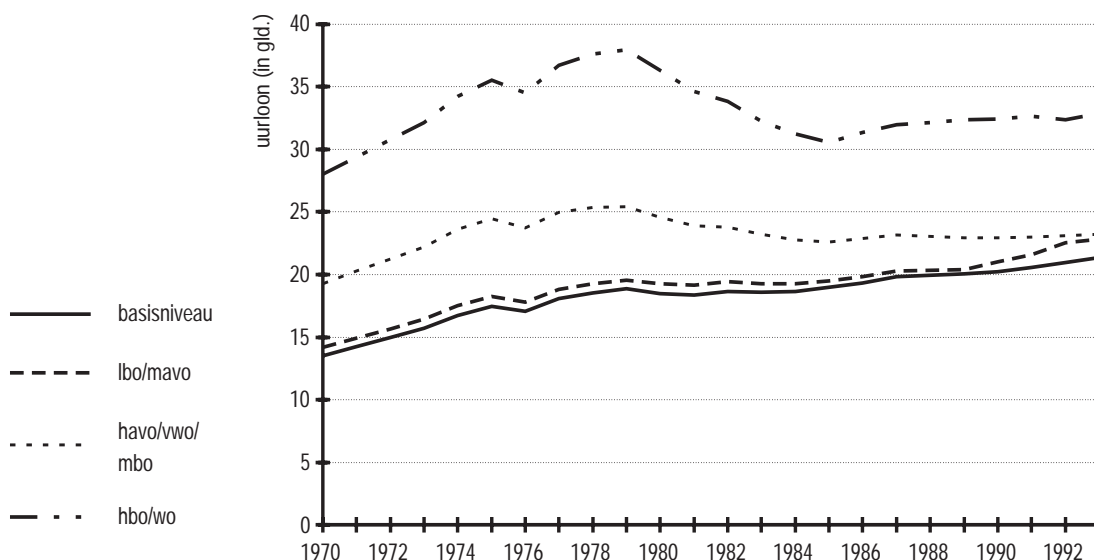
In de Arbeidsrekeningen van het CBS, waarop tabel 14.7 gebaseerd is, wordt geen onderscheid gemaakt tussen algemene en beroepsopleidingen. Bekend is evenwel dat de werkloosheid onder mavo- en havo/vwo-opgeleiden hoger is dan onder respectievelijk lbo- en mbo-opgeleiden. Vooral mbo-opleidingen bieden naar verhouding goede kansen op werk. Sinds het begin van de jaren negentig geeft een hbo- of wo-opleiding niet langer een betere kans op werk dan een mbo-opleiding (CBS 1997a). De regel 'hoe hoger opgeleid hoe geringer de werkloosheid' is vanaf het niveau van de middelbare beroepsopleiding niet meer van toepassing.

Welke ontwikkelingen deden zich voor in het *functieniveau* van werkenden met verschillende opleidingen? Uit historische vergelijkingen van het functieniveau is af te leiden dat werkenden met een bepaald opleidingsniveau nu gemiddeld lagere functies bekleden dan enkele decennia terug (Huijgen 1989; Wolbers en De Graaf 1996; Asselberghs et al. 1998). In die zin is de opbrengst van diploma's op de arbeidsmarkt afgenomen. De stijging van het niveau van de functies heeft de stijging van het opleidingsniveau niet kunnen bijhouden. Bij deze onderzoeksresultaten past wel de kanttekening dat hoger opgeleiden mogelijk een andere invulling geven aan lagere functies. Wellicht veranderen die functies daardoor van karakter. Verder is het van belang onderscheid te maken tussen de opbrengst van een diploma en de meeropbrengst ten opzichte van lagere diploma's. Een dalende opbrengst impliceert nog niet dat ook de meeropbrengst is afgenomen. Indien de opbrengst van alle functieniveaus in gelijke mate afneemt, blijft de meeropbrengst ongewijzigd. Volgens de analyses van Van der Ploeg en van Wolbers en De Graaf hebben dergelijke ontwikkelingen zich daadwerkelijk voorgedaan (Van der Ploeg 1993; Wolbers en De Graaf 1996). Hbo- en wo-diploma's behielden hun meerwaarde ten opzichte van lagere opleidingen, ondanks het afnemende niveau van de functies waar ze toegang toe geven. Ook al leveren opleidingen minder op, ze blijven onverminderd van invloed op het niveau van de functie.

Overigens is het verlies aan opbrengst in termen van functieniveau het grootst aan het begin van de loopbaan. In een latere fase van de loopbaan wordt het ten dele goedge maakt (Wolbers et al. 1997).

Het *inkomen* is de laatste indicator voor opbrengsten van opleidingen op de arbeidsmarkt die hier de revue passeert.¹¹ Ook in het geval van inkomens valt onderscheid te maken tussen absolute en relatieve opbrengsten. De absolute opbrengst is af te lezen aan het inkomensniveau gecorrigeerd voor de geldontwaarding. De ontwikkeling van het bruto-uurloon per opleidingsniveau is in beeld gebracht in figuur 14.6. Afgebeeld is het bruto-uurloon gedeeld met de prijsindex voor de gezinsconsumptie. De ontwikkeling van de bruto-urloven verschilt per opleidingsniveau. Het uurloon van hoger opgeleiden nam in de jaren zeventig toe, daalde vervolgens in de eerste helft van de jaren tachtig en bleef vanaf het midden van de jaren tachtig ongeveer gelijk. De daling in de eerste helft van de jaren tachtig hangt waarschijnlijk samen met het bezuinigingsbeleid dat in die jaren werd gevoerd. Een aanzienlijk deel van de hoger opgeleiden was destijds werkzaam in de collectieve sector.

Bij de middelbaar opgeleiden deed zich hetzelfde patroon voor als bij hoger opgeleiden, zij het in zwakkere vorm. Het uurloon van lager opgeleiden (basisniveau, lbo/mavo) nam gedurende de gehele periode toe. Lbo/mavo-opgeleiden verdienen nauwelijks meer dan werknemers met alleen basisonderwijs.



Figuur 14.6

Bruto-uurloon, naar opleidingsniveau, 1970-1993 (prijspeil 1990)

Bron: CBS (1996)

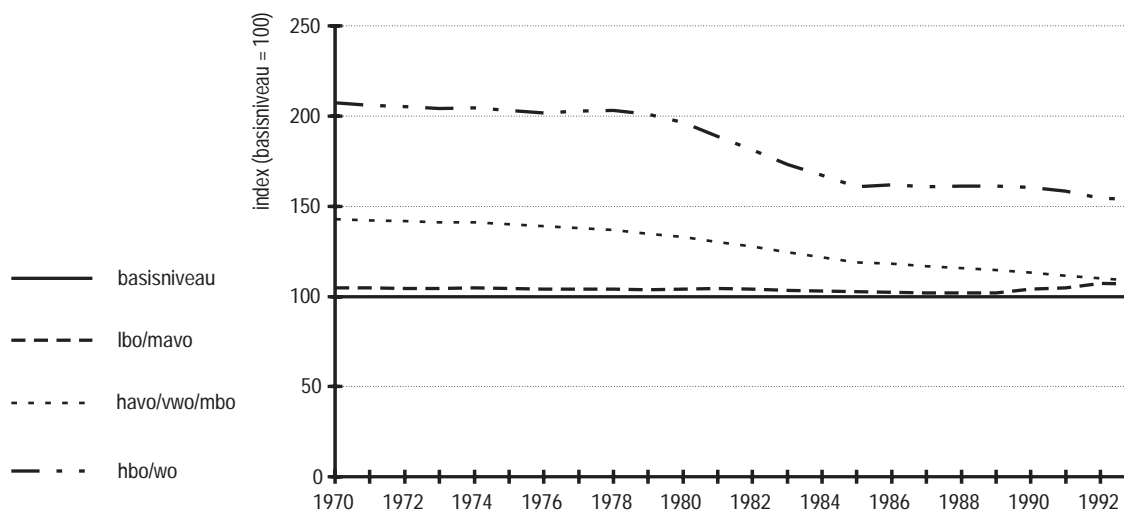
Dat de meeropbrengst van een hogere opleiding afnam, blijkt ook uit figuur 14.7, waarin de verhouding tussen de bruto-urloven van de verschillende opleidingsgroepen ten opzichte van het basisniveau is afgebeeld. Het uurloon van middelbaar opgeleiden (havo/vwo/mbo) is in het begin van de jaren negentig nog maar 10% hoger dan van lager opgeleiden (basisniveau). Het uurloon van hoger opgeleiden (hbo/wo) bedroeg begin jaren zeventig nog bijna het dubbele van dat van laag opgeleiden (basisniveau). Begin jaren negentig is het nog maar anderhalfmaal zo hoog. Ten opzichte van middelbaar opgeleiden is het uurloon

van hoger opgeleiden echter maar weinig verminderd. Met uitzondering van een periode in het midden van de jaren tachtig ligt het uurloon hbo/wo'ers zo'n 40% tot 45% hoger dan van middelbaar opgeleiden.

In de gegevens waarop figuur 14.6 en 14.7 zijn gebaseerd is geen rekening gehouden met leeftijdsverschillen. Omdat lager opgeleiden gemiddeld ouder zijn dan hoger opgeleiden, worden de inkomensverschillen tussen de opleidingsniveaus mogelijk enigszins onderschat.

Figuur 14.7

Verhouding tussen bruto-urloonen van verschillende opleidingsniveaus, 1970-1993 (in indexcijfers, basisniveau = 100)



Bron: CBS (1996)

Het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland biedt een subjectieve indicatie voor de verhouding tussen opleiding en inkomen. Meer informatie over dit onderzoek wordt gegeven in hoofdstuk 5 (Waarden en normen in de samenleving). Sinds het midden van de jaren zeventig is aan een steekproef uit de bevolking diverse malen de vraag voorgelegd of men van oordeel is dat het genoten inkomen aansluit op de opleiding en ervaring. Het blijkt dat over de gehele linie genomen de tevredenheid van werkenden met hun inkomen is afgenomen. In het tweede deel van de jaren zeventig was 23% van de werkenden van mening dat hun inkomen te laag was ten opzichte van hun opleiding en ervaring. In het midden van de jaren negentig is dat aandeel opgelopen tot rond de 35%. Wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar opleidingsniveau, blijkt dat vooral onder hoog opgeleiden de ontevredenheid met het inkomen is toegenomen. Waren lager en hoger opgeleiden twintig jaar geleden ongeveer even (on)tevreden met hun inkomen, midden jaren negentig zijn de hoger opgeleiden vaker ontevreden dan lager opgeleiden (bijna 40% tegenover 25% à 30%). Naast de hoogte van het inkomen is vermoedelijk ook het ambitieniveau van invloed op het oordeel over het inkomen. De groeiende ontevredenheid zou ook

te maken kunnen hebben met gestegen ambities. Het gegeven dat de ontevredenheid juist onder hoger opgeleiden is toegenomen, is echter in overeenstemming met de feitelijke inkomensontwikkeling. Subjectieve en objectieve indicatoren wijzen in dezelfde richting.

Ontwikkelingen op de huwelijksmarkt

De gevolgde opleiding is niet alleen van belang op de arbeidsmarkt, maar ook op de partner- en huwelijksmarkt. Partners hebben vaak hetzelfde opleidingsniveau. Van de relaties die in de jaren tachtig zijn aangegaan, is ongeveer 45% te typeren als opleidingshomogam, dat wil zeggen dat beide partners hetzelfde opleidingsniveau hebben (Jansen en Mulder 1996; Hendrickx et al. 1995). De mate van opleidingshomogamie is niet onbelangrijk voor het onderwijs. Zowel de opleiding van de vader als die van de moeder is immers van invloed op de onderwijsloopbaan van kinderen. Bij kinderen die worden geboren uit naar opleidingsniveau heterogame relaties, compenseren de invloeden van het opleidingsniveau van de vader en de moeder elkaar tot op zekere hoogte. Bij kinderen die zijn geboren uit naar opleidingsniveau homogame relaties werken de invloeden van het opleidingsniveau van de vader en de moeder daarentegen cumulatief. In het eerste geval zal er sprake zijn van een zekere demping van herkomstverschillen in schoolloopbanen, in het tweede geval juist van een versterking als gevolg van een opeenhoping van voordelen bij hoog opgeleiden en nadelen bij laag opgeleiden.

Voor de ontwikkeling van de met herkomst samenhangende verschillen in onderwijsprestaties is het derhalve van belang of de opleidingshomogamie zal toenemen of juist zal verminderen. Om verschillende redenen zou men verwachten dat de opleidingshomogamie is toegenomen en ook in de toekomst verder zal toenemen (Uunk en Ultee 1995). In de eerste plaats zijn de opleidingsverdelingen van mannen en vrouwen in de achterliggende jaren gelijker geworden, zodat de beschikbaarheid van huwelijkskandidaten met eenzelfde opleidingsniveau is toegenomen. In de tweede plaats is door het langere verblijf in het onderwijs ook de gelegenheid toegenomen om een partner van eenzelfde onderwijsniveau te ontmoeten. Denkbaar is ook dat de gevolgde opleiding zwaarder is gaan wegen bij de partnerkeuze, omdat het belang van onderwijs voor maatschappelijk succes zo sterk is toegenomen.

In de praktijk kan er echter geen ontwikkeling naar meer opleidingshomogamie worden vastgesteld. De onderzoeksresultaten zijn weliswaar niet geheel eensluidend, maar een trend naar meer opleidingshomogamie komt er niet uit naar voren (Hendrickx et al. 1995; Jansen en Mulder 1996; Uunk en Ultee 1995).

§ 14.3 Van permanente educatie naar 'een leven lang leren'

Voor ontwikkelingen in het postinitieel onderwijs zijn in grote lijnen dezelfde exogene factoren verantwoordelijk als voor de eerder geschetste trends in het initieel jeugdonderwijs. Toch zijn er wel enige verschillen. Bij de demografische factoren was vooral de immigratie van belang. Het onderwijs in de Nederlandse taal (NT2) en inburgeringsprogramma's vormen sinds het begin van de jaren negentig een belangrijk onderdeel van de volwasseneneducatie.¹² De invloed van de vrouwenemancipatie, die zich eerder via het fenomeen van de moeder-mavo manifesteerde, was toen al weer over haar hoogtepunt heen. De individualisering en technologische ontwikkeling hebben nog betrekkelijk weinig invloed gehad. Hoewel het afstandsonderwijs (schriftelijk onderwijs, educatie via radio en televisie en de Open Universiteit) bij uitstek tegemoetkomt aan individuele wensen en rekening houdt met persoonlijke beperkingen, valt er in deze vormen van volwasseneneducatie geen opvallende groei te constateren. Persoonlijke interactie met de docent en contacten met andere deelnemers worden kennelijk belangrijker gevonden dan het gemak van studeren op plaatsen en tijdstippen die goed uitkomen.

Van de economische factoren was het aanvankelijk met name de werkloosheid die de ontwikkeling in scholingsactiviteiten bepaalde; in de loop van de jaren tachtig zouden arbeidsmarktoverwegingen de inhoud en vormgeving van de gehele volwasseneneducatie gaan beïnvloeden; sociaal-culturele overwegingen werden minder belangrijk (Bronneman-Helmers 1992; Thijssen 1997). Veranderende opvattingen over de kerntaken van de overheid lieten eveneens belangrijke sporen na in het educatieve aanbod voor volwassenen.

14.3.1 Vijfentwintig jaar volwasseneneducatie Kenmerkend voor het postinitieel onderwijs is zijn diversiteit. Het gaat om zeer uiteenlopende activiteiten en voorzieningen, die gedeeltelijk van overheidswege geregeld en bekostigd worden maar in belangrijke mate ook vanuit de marktsector totstandkomen.

In het educatieve aanbod hebben zich de afgelopen decennia enkele belangrijke veranderingen voorgedaan. In de historische terugblik zal de nadruk liggen op ontwikkelingen in het publieke bestel. De deelnamecijfers in paragraaf 14.3.2 hebben betrekking zowel op het publieke als op het private deel van de volwasseneneducatie.

Volwasseneneducatie: publiek en privaat Anders dan in het initieel jeugdonderwijs is er in postinitieel onderwijs sprake van een omvangrijke private sector.¹³ De omvang van het particuliere, niet door de overheid bekostigde postinitieel onderwijs is echter moeilijk aan te geven. Naast grote instellingen voor schriftelijk en buitenschools mondeling onderwijs, bedrijfsopleidingen en branche-instituten hebben zich de afgelopen jaren ook steeds meer kleine ondernemingen en eenmansbedrijfjes op de cursusmarkt gestort. Aan scholing en opleiding van werkenden en werkzoekenden valt een goed belegde boterham te verdienen. Hoeveel geld er in de particuliere sector omgaat, valt moeilijk vast te stellen, omdat de veelal commercieel werkende instellingen geen gegevens verstrekken over hun omzet. Een cijfer dat wel bekend is, heeft uitsluitend betrekking op de uitgaven voor bedrijfsopleidingen; die bedroegen in 1993 ruim 3,5 miljard gulden, inclusief kosten voor gedeerde arbeidstijd. Het merendeel van deze opleidingen wordt verzorgd door de bedrijven zelf of door particuliere instituten (Boerdam en Ruchti 1995). De rijksoverheid besteedde in datzelfde jaar ruim 250 miljoen gulden (eveneens inclusief gedeerde arbeidstijd) aan opleidingen voor haar eigen werknemers (BiZa 1993).

Ook individuele burgers geven geld uit aan vorming en opleiding, bijvoorbeeld aan hobby- of computercursussen. Vaak gaat het daarbij om cursussen die gedeeltelijk door de overheid worden gesubsidieerd of om cursussen die als contractonderwijs door van overheidswege bekostigde scholen of instellingen worden aangeboden. Hoeveel geld burgers zelf aan volwasseneneducatie uitgeven, is onbekend. Tegenover de naar schatting circa 3,5 à 4 miljard gulden aan privaat gefinancierde scholing, vorming en opleiding staat een rijksbijdrage voor volwasseneneducatie (basiseducatie, inburgering, voortgezet algemeen onderwijs voor volwassenen, deeltijd-mbo, -hbo en -wo, Open Universiteit) in de orde van grootte van 2,3 miljard gulden. Het betreft hier een ruime schatting, waarin ook de uitgaven voor het leerlingwezen (20 jaar en ouder), voor voltijdopleidingen hbo/wo (voor 27 jaar en ouder), voor scholing, voor studiefinanciering voor volwassenen en voor opleidingen van rijksambtenaren zijn meegenomen (O&W 1993).

Ontwikkelingen in functies en structuur van de volwasseneneducatie Begin jaren zeventig hielden verschillende departementen zich met onderwijs en vorming van volwassenen bezig, elk vanuit een eigen optiek. Het toenmalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk bekostigde het plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk en het vormingswerk in internaats-

verband. Maatschappelijke vorming en individuele ontplooiing stonden daarin centraal. Het deeltijdonderwijs van het toenmalige ministerie van O&W (avondonderwijs, deeltijd-hbo) dat qua inhoud identiek was aan het overeenkomstige voltijdonderwijs voor jongeren, richtte zich vooral op werkkenden die hun positie wilden verbeteren (tweedewegonderwijs). De scholingsvoorzieningen (in het bijzonder de centra voor vakopleiding van volwassenen), die toen nog onder het ministerie van Sociale Zaken ressorteerden, waren bedoeld voor werklozen of voor werknemers die werkloos dreigden te worden.

Medio jaren zeventig luidde de Contourennota een nieuwe fase in. Volwasseneneducatie werd uitdrukkelijk onderwerp van overheidsbeleid. Naast de al bestaande tweedewegfunctie van het deeltijdonderwijs kwam de zogenoemde tweedekansfunctie centraal te staan. Er werden diverse nieuwe voorzieningen in het leven geroepen voor mensen die in hun jeugd weinig onderwijs hadden gevolgd en mede daardoor in een achterstandspositie waren geraakt: de open school, de vos-cursussen (vos = vrouwen oriënteren zich op de samenleving), educatieve activiteiten voor culturele minderheden, alfabetiseringscursussen en cursussen beroepskwalificerende educatie. Die tweedekansvoorzieningen richtten zich uitdrukkelijk op achterstandsgroepen. Om hen te motiveren moest het onderwijs aansluiten bij de eigen leef- en werksituatie; de methodiek van het vormingswerk leende zich daarvoor bij uitstek. Onderwijs en vorming werden tot educatie.

Niet alleen de inhoud, ook de inrichting van het onderwijs veranderde. In 1975 startte in de gemeente Middenmeer de eerste dagopleiding voor volwassenen, die al spoedig het predikaat 'moedermavo' meekreeg. In de daaropvolgende jaren gingen steeds meer avondopleidingen ook onderwijs overdag aanbieden - onderwijs dat vanaf 1978 ook per vak kon worden gevolgd en met certificaten kon worden afgesloten. Hoewel formeel een kopie van het jeugdonderwijs, had het dagonderwijs een heel eigen aanpak - een aanpak die in de loop der tijd steeds aantrekkelijker werd voor voortijdig schoolverlaters uit het jeugdonderwijs. In 1979 verschenen de eerste plannen voor een Open Universiteit. Deze ging in 1984 van start en had drie doelstellingen: het bieden van een tweede kans aan volwassenen zonder de vereiste diploma's, het bieden van een tweede weg aan werkkenden met een dagtaak en vernieuwing van het bestaande hoger onderwijs.

Medio jaren tachtig brak een derde fase aan waarin de economische functie van de volwasseneneducatie steeds meer nadruk kreeg. Economische omstandigheden, waaronder de toenemende werkloosheid en het financieringstekort van de overheid, gingen steeds duidelijker een stempel drukken op de inhoud en organisatie van de volwasseneneducatie. De verschillende voorzieningen voor achterstandsgroepen werden in 1987 samengevoegd tot basiseducatie. In datzelfde jaar werd ook de Welzijnswet van kracht. Diverse welzijnsvoorzieningen, waaronder het vormingswerk en het sociaal-cultureel werk, werden net als de basiseducatie gedecentraliseerd naar de gemeenten (Bronneman-Helmers 1988).

In de loop van de jaren negentig komt de volwasseneneducatie uitdrukkelijk in het teken te staan van de beleidswens de arbeidsparticipatie te vergroten. Niet alleen werklozen, maar ook andere categorieën uitkeringstrekkers (WAO, RWW/ABW) worden gestimuleerd zich met het oog op werk te gaan scholen. Er komt een sterkere dwang tot scholing; allochtonen moeten zich de Nederlandse taal eigen maken en nieuwkomers moeten inburgeren (Bronneman-Helmers 1992).

Ontwikkelingen in de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van volwasseneneducatie

Begin jaren negentig heeft er een uitvoerige gedachtewisseling plaatsgevonden over de verantwoordelijkheidsverdeling voor onderwijs en opleiding van volwassenen. De gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt was reden om een adviescommissie, onder voorzitterschap van Rauwenhoff, in het leven te roepen. Het advies van deze commissie leidde in 1991 tot een gezamenlijke beginselverklaring van overheid en centrale werkgevers- en werknemersorganisaties: *Samen werken aan beroepsonderwijs* (O&W 1991b; commissie-Rauwenhoff 1990). Daarin werd vastgelegd dat de overheid verantwoordelijk is voor het initieel beroepsonderwijs aan jongeren onder de 27 jaar. De overheid zou daarnaast een aantal budgetten beschikbaar moeten stellen voor tweedekansonderwijs (basiseducatie, vavo, en deeltijd-mbo). Scholing van werkenden zou de primaire verantwoordelijkheid blijven van werkgevers en werknemers, terwijl de verantwoordelijkheid voor de scholing van werkzoekenden werd gelegd bij de sinds 1991 tripartiet (overheid, werkgevers, werknemers) samengestelde arbeidsvoorzieningsorganisatie.

In 1993 verschijnt de discussienota *Blijven leren*, waarin de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (O&W) nog eens nadrukkelijk wordt afgebakend en ingeperkt (O&W 1993). Centrale elementen in die nota zijn de kwalificatienorm (het niveau van de primaire startkwalificatie, dat ook al in paragraaf 14.2 naar voren kwam), de begrenzing van het van overheidswege bekostigde leerrecht tot de leeftijd van 27 jaar en een meer gelijkwaardige behandeling van het niet-bekostigde, private volwassenenonderwijs. Met de startkwalificatienorm en de leeftijdsgrens legde O&W uitdrukkelijk prioriteit bij jongeren en jongvolwassenen die nog een startpositie moeten verwerven. Een uitbreiding van de leerplicht tot het niveau van de startkwalificatie is wel overwogen, maar om praktische redenen niet ingevoerd (Van den Bosch et al. 1994). Het initieel onderwijs op hogere opleidingsniveaus is in belangrijke mate een verantwoordelijkheid voor de deelnemers zelf (investeren in jezelf). De ruimte voor tweedekansonderwijs voor volwassenen werd in de prioriteitsstelling ingeperkt.

In de praktijk heeft de ontwikkeling zich de afgelopen jaren inderdaad in deze richting voltrokken. De volwasseneneducatie (basiseducatie, vavo) is anno 1998 overwegend gericht op de laagst opgeleiden (vooral allochtonen en nieuwkomers) en op hun toekomstige arbeidsparticipatie. Het deeltijdberoepsonderwijs onttrekt zich in zekere zin aan deze prioriteitsstelling omdat deeltijdopleidingen onder verantwoordelijkheid van de instellingen voor voltijdonderwijs worden aangeboden (binnen het voor hen beschikbare budget). Het deeltijdberoepsonderwijs lijkt na jaren van teruggang zelfs weer een groeifase tegemoet te gaan, zij het niet langer onder de noemer tweedewegonderwijs maar onder het motto dualisering. In het hbo zijn er diverse experimenten met duale onderwijsvormen (coöp-onderwijs, mkb-route), waarin deeltijdonderwijs wordt gecombineerd met werk. De dualiseringstrend wordt niet alleen bevorderd door de steeds krappere wordende arbeidsmarkt, met een groeiend tekort aan jong en goed geschoold personeel, maar ook door beperkingen in de studiefinanciering. Steeds meer studenten werken naast hun studie om op die manier in de kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien (SCP 1996).

In het verdere verloop van de jaren negentig zou er in de eerder overeengekomen verantwoordelijkheidsverdeling weinig meer veranderen. Ook het begin 1998 uitgebrachte *Nationaal actieprogramma Een leven lang leren* gaat van deze verdeling uit, zij het dat er wel een aantal nieuwe instrumenten wordt voorgesteld om de *employability* (het vermogen om werk te krijgen en te houden) van volwassenen te vergroten (OC&W 1998). Daarover meer in paragraaf 14.3.3.

Van aanbod- naar vraagsturing

Een derde ontwikkeling, die in deze historische terugblik niet mag ontbreken, is de omslag van aanbodsturing naar vraagsturing. Begin jaren zeventig was het de rijksoverheid zelf die de verschillende instellingen ten behoeve van onderwijs, vorming en scholing van volwassenen subsidieerde. Bij onderwijsvoorzieningen voor volwassenen ging het, net als bij het jeugdonderwijs, in de regel om open-einderegelingen. Het vormingswerk en de scholing waren meestal gebonden aan budgetten. Eind jaren negentig is de verantwoordelijkheid voor het plannen en organiseren van volwasseneneducatie volledig overgedragen aan decentrale instanties. De verantwoordelijkheid voor basiseducatie en vavo is gelegd bij de gemeenten en voor deeltijdberoepsonderwijs bij instellingen voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Arbeidsvoorziening en uitkeringsinstanties hebben de taak om, al dan niet met behulp van scholing, zo veel mogelijk inactieven aan het werk helpen. Het bedrijfsleven kan een beroep doen op fiscale faciliteiten voor scholing van werknemers. De aanbodsturing van weleer is dus vervangen door een vorm van indirecte vraagsturing, dat wil zeggen door sturing via decentrale instanties (zaakwaarnemers).

Eerder werd al aangegeven dat de gedachte van een directe vraagsturing, in de vorm van een individueel leerrecht na de leerplicht, al in de Contourennota werd aanbevolen.¹⁴ Dat idee paste destijds in een onderwijsfilosofie waarin iedereen eerst een fase van ononderbroken dagonderwijs doorloopt, die bij voorkeur zo kort mogelijk zou moeten zijn, om vervolgens in de rest van het leven leren en werken systematisch af te wisselen. De leerplicht zou moeten duren tot het moment waarop niet alleen funderend onderwijs maar ook ten minste een korte beroepsopleiding was afgesloten. Na de leerplicht moest een leerrecht volgen, dat wil zeggen een individueel recht op een nader te bepalen aantal onderwijsjaren, in de vorm van een onderwijskredietstelsel (O&W 1975a: 14, 27-28). Zo'n individueel leerrecht is sindsdien in diverse varianten voorgesteld, zij het tot dusverre zonder succes (O&W 1987; SCP 1988; Bronneman-Helmers 1992; Oosterbeek 1994; commissie-Kemner 1995).

Inmiddels is de situatie anders dan in het midden van de jaren zeventig. De uitgavengroei als gevolg van de steeds langere studieduur is op andere wijze aan banden gelegd: door middel van budgetfinanciering voor instellingen en via diverse beperkingen in verblijfsduur en studiefinanciering voor studenten. Daarmee is de reallocatiemogelijkheid (van initieel onderwijs naar postinitieel onderwijs), die aan de wederkerend-lerenstrategie ten grondslag lag, grotendeels achterhaald.

De gedachte van een grotere individuele verantwoordelijkheid voor scholieren, studenten en werknemers is daarentegen bijzonder actueel. In het voortgezet onderwijs moet een omslag plaatsvinden van onderwijzen (aanbod) naar leren (vraag) en op de arbeidsmarkt staat het *employability*-concept centraal. Bij een dergelijke nadruk op individuele verantwoordelijkheid ligt sturing door middel van een individueel leerrecht in de rede.

14.3.2 Ontwikkelingen in de deelname aan volwasseneneducatie

In paragraaf 14.2 is aangetoond dat de deelname aan initieel onderwijs in de afgelopen decennia voortdurend is toegenomen, ondanks maatregelen om de aanspraken van jongeren op onderwijs in te perken. In die zin is er weinig terechtgekomen van het streven het zwaartepunt te verleggen van initieel onderwijs naar levenslang leren.

Toch heeft ook het volwasseneneducatie sinds de jaren zeventig een aanzienlijke groei doorgemaakt. Dat valt af te lezen uit tabel 14.8, waarin de ontwikkeling van de deelname aan volwasseneneducatie aan de hand van steekproefonderzoek onder de bevolking in kaart wordt gebracht. Het totaal aan opleidingen en cursussen van uiteenlopende aard en intensiteit is daarbij gereduceerd tot twee typen: kwalificerend onderwijs dat gericht is op het verwerven van basis-

vaardigheden, het behalen van diploma's of het uitoefenen van een beroep en niet-kwalificerend onderwijs met een algemeen vormend of cultureel karakter. Over de gehele periode bezien is zowel de deelname aan kwalificerende als aan niet-kwalificerende opleidingen toegenomen: in 1995 volgde één op de drie volwassenen van 25 jaar en ouder een opleiding of cursus, terwijl dat aan het eind van de jaren zeventig voor één op de vijf volwassenen gold. Sinds het begin van de jaren negentig lijkt er sprake van een kentering. De afname tussen 1991 en 1995 is weliswaar niet zo groot maar bedacht moet worden dat het percentage deelnemers aan kwalificerend onderwijs voor 1995 hoger uitvalt als gevolg van een wijziging van de vraagstelling naar bedrijfsopleidingen.¹⁵ De feitelijke daling is dus waarschijnlijk groter dan uit tabel 14.8 naar voren komt.

Tabel 14.8

Deelname aan onderwijs door de bevolking van 25 jaar en ouder, 1979-1995 (in procenten)

	1979	1983	1987	1991	1995
kwalificerend onderwijs ^a	7	8	10	12	17
niet-kwalificerend onderwijs ww. op kunstzinnig gebied	17	19	22	29	22
	9	11	12	13	11
totaal volwasseneneducatie ^b	22	24	28	35	33

^a Regulier deeltijdonderwijs, basiseducatie, bedrijfsopleidingen, scholing.

^b Het totaalpercentage kan lager uitvallen dan de som van de percentages van de afzonderlijke vormen, omdat deelnemers aan meer dan één soort volwasseneneducatie kunnen deelnemen.

Bron: SCP (AVO'79-'95) SCP-bewerking

De kentering in het begin van de jaren negentig valt ook af te leiden uit gegevens die worden gepubliceerd in de Onderwijsrekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Hierin worden alleen opleidingen meegeteld met een duur van ten minste zes maanden; het deelnamepercentage ligt dan ook veel lager. Volgens deze gegevens volgde in 1996/97 niet meer dan 8% van de bevolking van 25 jaar en ouder een opleiding in de volwasseneneducatie. Ook volgens deze gegevens is het percentage deelnemers sinds het begin van de jaren negentig geleidelijk aan afgenomen (CBS 1997b).

De deelname van verschillende groepen volwassenen loopt sterk uiteen. Belangrijke determinanten van deelname zijn leeftijd, opleidingsniveau, geslacht en ook de positie ten opzichte van betaalde arbeid. Hoger opgeleiden, jonge volwassenen en werkenden nemen vaker deel aan een volwasseneneducatie dan lager opgeleiden, ouderen, mannen en niet-werkenden. De verschillen tussen mannen en vrouwen hangen samen met het soort onderwijs; mannen volgen vaker kwalificerend onderwijs, vrouwen vaker niet-kwalificerend onderwijs. Ook inkomensgroepen verschillen in hun deelname aan volwasseneneducatie. Een en ander is af te lezen uit tabel 14.9.

In de drie linkerkolommen zijn de feitelijke deelnamepercentages van verschillende groepen van volwassenen weergegeven, gemiddeld genomen over de gehele periode 1979-1995. In de drie rechterkolommen is door middel van een multivariate analyse (logistische regressie) gecorrigeerd voor de overlap tussen de diverse groepen, bijvoorbeeld tussen opleidings- en leeftijdsgroepen (ouderen zijn vaak lager opgeleid). Weergegeven zijn de verhoudingsgetallen, de zogenaemde *odds ratios*, die aangeven in welke mate de deelname in een

groep afwijkt van de gemiddelde deelname. Een *odds ratio* groter dan 1 wijst op een hogere dan gemiddelde deelname, voor een *odds ratio* kleiner dan 1 geldt het omgekeerde.

Ook in de multivariate analyse worden nog substantiële verschillen gevonden tussen groepen van volwassenen. Van de aanvankelijke verschillen tussen inkomensgroepen blijft in de multivariate analyse echter niet veel over. In het geval van kwalificerend onderwijs resteert geen significante samenhang tussen inkomen en onderwijsdeelname.

De effecten van leeftijd en 'werkzaamheid' zijn sterker bij kwalificerend dan bij niet-kwalificerend onderwijs.

Tabel 14.9

Deelname aan volwasseneneducatie, naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, werkzaamheid en inkomen, feitelijk (in procenten) en volgens een multivariate analyse (*odds ratios*)

	feitelijk			gecorrigeerd ^a		
	kwalificerend	niet-kwalificerend	totaal	kwalificerend	niet-kwalificerend	totaal
mannen	14	18	27	1,13	0,69	0,79
vrouwen	7	25	29	0,88	1,45	1,26
25-44 jaar	18	27	38	2,65	1,32	1,59
45-64 jaar	6	19	23	1,13	1,10	1,02
≥ 65 jaar	1	11	11	0,33	0,69	0,62
basisonderwijs	3	11	13	0,48	0,48	0,46
lbo/mavo	9	20	25	0,83	0,84	0,79
havo/vwo/mbo	19	30	41	1,57	1,35	1,45
hbo/wo	21	36	48	1,62	1,84	1,88
werkend	19	25	37	2,03	1,05	1,27
werkloos, arbeidsongeschikt	6	21	24	0,92	1,08	0,98
huishouden, gepensioneerd	2	17	18	0,54	0,88	0,80
eerste kwintiel (= laag inkomen)	5	15	18	0,97	0,92	0,93
tweede kwintiel	9	19	24	0,95	0,96	0,93
derde kwintiel	12	21	29	1,00	0,95	0,96
vierde kwintiel	16	25	35	1,06	1,05	1,07
vijfde kwintiel (= hoog inkomen)	18	31	42	1,03	1,13	1,12
1979	7	17	22	0,68	0,81	0,77
1983	8	19	24	0,78	0,92	0,87
1987	10	21	28	0,98	0,95	0,97
1991	12	29	35	1,15	1,54	1,38
1995	18	22	33	1,67	0,92	1,12

^a Gecorrigeerd door middel van logistische regressie, weergegeven zijn *odds ratios*.

Bron: SCP (AVO'79-'95)

De coëfficiënten die in de multivariate analyse voor de onderscheiden jaren worden gevonden, geven aan hoe de deelname zich in het desbetreffende jaar verhoudt tot het gemiddelde voor de gehele periode 1979-1995. Omdat veranderingen in de samenstelling van de bevolking (bv. de stijging van het opleidingsniveau) reeds zijn verdisconteerd, geven deze coëfficiënten het verloop van de 'autonome' trend aan, dat wil zeggen de ontwikkeling anders dan door

veranderingen in de samenstelling van de bevolking. Opnieuw blijkt de ommekeer in de totale deelnameontwikkeling vanaf het begin van de jaren negentig. De deelname aan kwalificerende opleidingen nam daarentegen gedurende de gehele periode toe, hetgeen in overeenstemming is met de eerder gesignaleerde beleidsontwikkeling.

Wat de oorzaak is van de sinds begin jaren negentig teruglopende deelname aan volwasseneneducatie, is niet helemaal duidelijk. De terugloop deed zich zowel voor bij de gesubsidieerde opleidingen als in het particuliere onderwijs (SCP 1998).

Mogelijk is er na een periode van groei sprake van verzadiging, in die zin dat inmiddels aan de inhaalvraag is voldaan. Een dergelijk proces deed zich eerder voor in het deeltijd-mavo/havo/vwo, dat in de tweede helft van de jaren zeventig een stormachtige ontwikkeling doormaakte maar daarna in rustiger vaarwater geraakte.

Verondersteld zou kunnen worden dat met de stijging van het opleidingsniveau de behoefte aan een 'tweede kans' afneemt. In de praktijk zijn het echter vooral hoger opgeleiden die aan volwasseneneducatie deelnemen. De stijging van het opleidingsniveau heeft de deelname aan volwasseneneducatie dan ook eerder gestimuleerd dan geremd. Mogelijk heeft de toegenomen arbeidsparticipatie door vrouwen tot een afnemende deelname aan niet-kwalificerend onderwijs geleid. Vermoedelijk zijn er meerdere factoren verantwoordelijk voor de geconstateerde kentering in de deelname. Duidelijk is wel dat volwasseneneducatie eerder leidt tot een verdere cumulatie van kennis en vaardigheden bij diegenen die ook al langdurig van initieel onderwijs hebben geprofiteerd, dan tot het bewerkstelligen van een meer gelijkmatige spreiding van kennis.¹⁶

Tijdsbesteding aan volwasseneneducatie

Een factor die eveneens van invloed kan zijn geweest op de deelnameontwikkeling is de tijdsdruk waaronder volwassenen leven. Wie onderwijs wil volgen, moet die activiteit combineren met mogelijke verplichtingen op andere terreinen: werken, huishoudelijke en verzorgende taken. De hoeveelheid tijd gemoeid met dergelijke verplichtingen begrenst niet alleen de vrije tijd, maar ook de tijd die aan onderwijs kan worden besteed. Uit Tijdsbestedingsonderzoek (TBO) is af te leiden dat de tijd die volwassenen kwijt zijn aan de eerdergenoemde verplichtingen de afgelopen decennia is toegenomen van ruim 38 uur tot ruim 40 uur per week (tabel 14.10). Achter dit totaalcijfer gaan uiteenlopende trends schuil.

Tabel 14.10

Aantal uren per week besteed aan arbeid, huishouden en verzorging naar arbeidspositie en leeftijd, bevolking van 25 jaar en ouder, 1975-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
werkenden	44,6	45,4	47,7	48,5	50,8
niet-werkenden	33,2	32,0	30,6	29,8	29,7
25-54 jaar	39,7	39,4	37,8	37,0	37,0
≥ 55 jaar	26,6	25,4	24,8	24,0	24,6
totaal ≥25 jaar	38,4	38,1	38,4	39,0	40,6

Bron: SCP (TBO'75-'95)

Onder werkenden nam het tijdsbeslag van verplichtingen met 6 uur toe tot ruim 50 uur, onder niet-werkenden verminderde het met 2,5 uur. Bij 55-plussers zonder werk nemen verplichtingen veel minder tijd in beslag dan bij niet-werkende 25-54-jarigen.

De tijd die in principe beschikbaar is voor onderwijs, is voor de groeiende groep van werkenden dan ook sterk teruggelopen, terwijl de rest van de bevolking juist over meer vrije tijd kan beschikken dan voorheen.

Uit hetzelfde Tijdsbestedingsonderzoek kan worden afgeleid dat deelnemers aan volwasseneneducatie ongeveer 5 à 6 uur per week aan onderwijs besteden. In 1995 was de tijdsinvestering geringer dan in voorgaande jaren. Ongeveer de helft van de tijdsinvestering vindt overdag en op werkdagen plaats: dat wil zeggen op maandag t/m vrijdag tussen 8.00 en 18.00 uur (zie tabel B14.2).

14.3.3 Een leven lang leren

Een kennisdebat en actieprogramma

De belangrijkste aanbeveling die naar aanleiding van het in 1996 en 1997 gehouden Kennisdebat werd gedaan luidde als volgt: "het creëren van een stevig maatschappelijk fundament voor een samenhangend systeem voor levenslang leren" (Presidium Kennisdebat 1997).¹⁷ Eind januari 1998 verscheen het Nationaal actieprogramma *Een leven lang leren*, waarin het kabinet een aantal voorstellen doet voor maatregelen die een volgend Kabinet zou kunnen nemen (OC&W 1998). Het programma bevat verschillende voorstellen om het levenslang leren in het algemeen, en de *employability* van werkenden en werkzoekenden in het bijzonder, te bevorderen. Voor *employability* zijn in eerste aanleg de burgers zelf (jong en oud) en werkgevers en werknemers verantwoordelijk. De overheid ziet voor zichzelf alleen een taak in het scheppen van voorwaarden, het wegnemen van barrières en het zo nodig stimuleren van scholing van achterstandsgroepen. Ten behoeve van scholing van werknemers, waaronder een aantal achterstandsgroepen, zoals oudere werknemers en werknemers in het midden- en kleinbedrijf, is er vanaf 1998 een fiscale faciliteit voor ondernemers. Deze faciliteit zal worden uitgebreid naar laag opgeleiden zonder startkwalificatie. Daarnaast wordt aan het volgende kabinet in overweging gegeven de bestaande spaarloonregeling voor werknemers zo te veranderen dat ook scholingskosten en -verlof eruit kunnen worden gefinancierd. Met het oog op de *employability* zullen ontwikkelingen in de arbeidsduur (waaronder adv) aan een nadere beschouwing worden onderworpen.

Een leven lang leren: voor wie?

Hoewel het actieprogramma uitdrukkelijk aangeeft dat het bij *Een leven lang leren* niet alleen gaat om economische doelstellingen maar ook om sociale, is er nauwelijks aandacht voor groepen die blijvend buiten de arbeidsmarkt staan zoals ouderen, gehandicapten of vrouwen die niet (meer) werken en niet werkzoekend zijn. Toch zijn hun opleidingsbehoeften gelijkwaardig aan die van werkenden, zo stelt het actieprogramma. Hoewel nog maar kort geleden in onderzoek is vastgesteld dat circa 20% van de ouderen boven de 50 jaar grote moeite heeft met het lezen van een krant of tijdschrift, met het begrijpen van een bijsluiter of het invullen van een formulier, zegt het actieprogramma niets over de noodzaak van extra investeringen in functionele geletterdheid van ouderen (Van der Kamp en Scheeren 1996). Uit ander onderzoek is bekend dat veel ouderen problemen hebben met elektronische apparatuur (bv. videorecorders, teletekst) en met het betalen of opnemen van geld via automaten, laat staan dat zij bedreven zijn in het gebruik van de personal computer, bijvoorbeeld voor het raadplegen van Internet (Doets en Huisman 1997). Aan deze tekorten in basisvaardigheden van ouderen wordt in het actieprogramma eveneens voorbijgegaan.

Voor het leren op latere leeftijd zijn drie factoren van belang: motivatie, tijd en geld. De motivatie om als volwassene te blijven leren, is sterk afhankelijk van ervaringen die in het initieel onderwijs zijn opgedaan. Goede ervaringen bevorderen het verder leren, slechte ervaringen ontnemen de lust daartoe. Hier wordt volstaan met enkele opmerkingen over de factoren tijd en geld.

Tijd Bij leren op latere leeftijd is tijd een complicerende factor. Eerder is vastgesteld dat deelname aan volwasseneneducatie voor de helft tijdens kantooruren plaatsvindt. Dat is niet zo verwonderlijk indien men bedenkt dat opleidings- en scholingsinstituten vaak alleen geopend zijn op doordeweekse dagen. Voor werkgevers vormen de kosten van de gedeerde arbeidstijd en van eventuele vervanging een veel grotere kostenpost dan de kosten van de opleiding zelf. Vandaar dat er al enige tijd een discussie woedt over de vraag in wiens tijd de scholing en opleiding moet plaatsvinden: moet dat volledig in werktijd of moet de werknemer zelf ook een bijdrage leveren, bijvoorbeeld in de vorm van inleveren van adv of van vrije tijd? Het actieprogramma suggereert de mogelijkheid "om ontwikkelingen in de arbeidsduur, op lifetime-basis bezien, in te zetten voor extra ruimte ten behoeve van employability" (OC&W 1998: 6). De factor tijd wordt in het denken over onderwijs en levenslang leren vaak ten onrechte verwaarloosd. Bij tijd gaat het in de eerste plaats om werk- en verloftijden. Er is in de loop der jaren niet alleen een veel grotere variatie in werktijden ontstaan, er zijn ook diverse nieuwe verlofvormen geïntroduceerd: naast het traditionele vakantieverlof ook arbeidsduurverkorting (adv), seniorenverlof, ouderschaps- en zorgverlof en scholingsverlof. Sommige verlofvormen, zoals vakantieverlof, zijn over het hele beroepsleven gespreid, andere, zoals het ouderschapsverlof, concentreren zich in bepaalde levensfasen. Tijd om verder te leren zou in een breed lifetime-verlofkader moeten worden ingepast. Daarbij zouden niet alleen rechtvaardigheidsoverwegingen (verdeling van verlof over werknemers) een rol moeten spelen, maar ook individuele wensen en economische overwegingen (verdeling van verloftijd over het individuele beroepsleven). Bij tijd gaat het ook om leeftijd en timing, om de vraag wat er wanneer en in welke leefsituatie het beste kan worden geleerd. Het actieprogramma van het kabinet spreekt zich echter niet uit over de timing van leerstof, over openingstijden van onderwijs- en scholingsinstellingen of over mogelijkheden van leren op afstand.

Geld Deelname aan volwasseneneducatie lijkt nauwelijks beïnvloed te worden door de hoogte van het inkomen, zo leerde tabel 14.9. De inkomenselasticiteit van de vraag naar kwalificerend onderwijs is zelfs nog kleiner dan die van niet-kwalificerend onderwijs. In het eerste geval worden de kosten veelal door de gemeenschap (basiseducatie, vavo) of door werkgevers (bedrijfsopleidingen) gedragen. Bij deelname aan niet-kwalificerend onderwijs gaat het in de regel om vrijetijdsbesteding en is er sprake van alternatieven. Prijsverhogingen zullen in dat geval vermoedelijk sneller tot vraaguitval leiden. In het actieprogramma ligt het accent op financiële stimulansen in de vorm van fiscale faciliteiten voor ondernemers. Fiscale faciliteiten voor ondernemingen en werknemers zijn overigens niet nieuw: ze bestaan al veel langer in het kader van respectievelijk de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting (Bronneman-Helmerts 1992). Fiscale stimulering door de overheid mag zich de laatste jaren in een grote populariteit verheugen. De zogenoemde belastinguitgaven zijn op de rijksbegroting niet terug te vinden aan de uitgavenkant (als subsidie), maar manifesteren zich in de verholde vorm van verminderde belastinginkomsten uitsluitend aan de inkomstenkant. Belastinguitgaven blijven bij discussies over bezuinigingen dan ook meestal buiten beeld. In feite gaat het bij de voorgestelde fiscale faciliteiten vooral om lastenverlichting voor bedrijven. Het is de vraag of werkgevers aan zo'n fiscale faciliteit voldoende prikkels onttelen om hun investeringen in scholing van oudere of laag geschoolde werknemers op te voeren. Het blijkt in de praktijk moeilijk om fiscale faciliteiten gericht in te zetten.¹⁸ Het zal over enkele jaren niet eenvoudig zijn om de effectiviteit van de nieuwe fiscale faciliteiten vast te stellen.

§ 14.4 Nabeschouwing: In deze slotparagraaf zullen de eerder geschetste ontwikkelingen van een aantal vragen, dilemma's en vooruitzichten kanttelingen worden voorzien.

14.4.1 De onderwijs-expansie: vooruitzichten en gevolgen

De afgelopen decennia stonden in het teken van een enorme toename in de onderwijsdeelname. Jongeren volgden steeds langer onderwijs en het opleidingsniveau van schoolverlaters nam voortdurend toe. De vraag dringt zich op of die onderwijsexpansie en niveauverhoging nog verder zullen toenemen. Het ziet ernaar uit dat aan de bovenkant van het onderwijsgebouw de grenzen aan de groeiende onderwijsparticipatie zo langzamerhand in zicht komen. De verdeling van intellectuele vermogens in de bevolking legt hier haar beperkingen op. De ambities van jongeren en hun ouders zullen echter niet afnemen. Veel zal afhangen van het effect van de verschillende vernieuwingen in het voortgezet onderwijs (leerwegen, profielen, studiehuis) en van de opstelling van hogescholen en universiteiten. De deelname aan wetenschappelijk onderwijs zal de komende jaren vermoedelijk niet of nauwelijks meer toenemen. De opleidingseisen in het vwo worden zwaarder. Dat kan ertoe leiden dat er weliswaar minder jongeren een vwo-diploma zullen behalen, maar dat er van die toekomstige vwo-gediplomeerden vervolgens meer zullen doorstromen naar de universiteit. De opleidingroute naar het hoger beroepsonderwijs zal waarschijnlijk vaker via het mbo gaan verlopen. De deelname aan het hoger beroepsonderwijs zal een verdere stijging blijven vertonen. Dat zal zeker het geval zijn indien de hogescholen erin slagen aantrekkelijke driejarige of duale opleidingen voor mbo-gediplomeerden in te richten. Daarnaast speelt ook de ontwikkeling van de indirecte instroom (studenten die het voorafgaande jaar geen onderwijs volgden) een rol (Kuhry 1998).

Met de onderwijsexpansie en het stijgende opleidingsniveau namen ook de opleidingseisen op de arbeidsmarkt toe. Het kwalificatieniveau dat leerlingen ten minste moeten behalen om uitzicht te hebben op een duurzame positie op de arbeidsmarkt, is in het begin van de jaren negentig van overheidswege vastgesteld op een niveau dat overeenkomt met een diploma van het kort middelbaar beroepsonderwijs of het primair leerlingwezen, de zogenoemde primaire startkwalificatie. Omdat al snel werd ingezien dat een dergelijk minimumniveau in de praktijk voor veel jongeren onbereikbaar zou zijn, werd er een lager, minder moeilijk opleidingsniveau in het leven geroepen: de assistentenopleiding.¹⁹

De voortijdige schooluitval is aanzienlijk. Jongeren uit gezinnen met laag opgeleide ouders, en met name allochtone jongeren, lopen de meeste kans op voortijdig vertrek uit het onderwijs. Zij vertrekken vaak al in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Meestal kunnen ze als voortijdige schoolverlater nog wel een baantje vinden, maar op langere termijn zijn hun arbeidsmarktperspectieven uiterst ongunstig (Tesser en Veenman 1997). Ook in het secundair beroeps-onderwijs verlaten veel jongeren de school zonder diploma.

De voortdurende verhoging van niveau-eisen in het voortgezet onderwijs (basisvorming en binnenkort de tweede fase van het havo/vwo) en het beroepsonderwijs (het niveau van de primaire startkwalificatie) zetten jongeren uit laag opgeleide milieus steeds meer op achterstand.

Als gevolg van de verhoging van opleidingseisen op de arbeidsmarkt zal de doorstroom naar het middelbaar beroepsonderwijs vermoedelijk verder toenemen. Op schoolverlaters zonder enig diploma zal druk worden uitgeoefend om in ieder geval een assistentenopleiding te volgen; vbo/mavo-gediplomeerden zullen worden gestimuleerd ten minste het niveau van de primaire startkwalificatie te behalen.

Uit de gepresenteerde gegevens over ontwikkelingen in de effecten van het gevolgde onderwijs op de arbeidsmarkt blijkt dat de waarde van de verschillende opleidingsniveaus de afgelopen decennia sterk is veranderd. Verder leren in het hoger onderwijs loont nog steeds, zij het veel minder dan 25 jaar geleden. Mensen met een middelbare beroepsopleiding hebben weliswaar goede kansen op werk, maar zijn qua inkomen nauwelijks beter af dan lager geschoolden (met een vbo/mavo-diploma of zonder diploma). De groei van de onderwijsdeelname bracht diploma-inflatie met zich mee. De vraag-aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt gaven aanleiding tot verdringingsprocessen. In de komende jaren zou de verdringing mogelijk iets kunnen afnemen. Bij een voortgaande groei van werkgelegenheid voor hoger opgeleiden kunnen in een aantal sectoren tekorten ontstaan, doordat het aantal gediplomeerden met een universitaire of hbo-opleiding als gevolg van een combinatie van demografische ontwikkelingen en beleidsmaatregelen zal afnemen. Hoog opgeleiden zullen in dat geval minder snel de plaats innemen van middelbaar opgeleiden, die op hun beurt vaker op hun eigen niveau werk zullen kunnen vinden. Daarmee kan hun inkomenspositie ten opzichte van laag opgeleiden mogelijk wat verbeteren. Of de relatieve schaarste aan hoger opgeleiden ook op dat niveau tot hogere lonen zal leiden, moet worden afgewacht. Knelpunten op de arbeidsmarkt worden de laatste tijd eerder opgelost via allerlei extra's in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden (scholingsmogelijkheden, lease-auto's en dergelijke) dan via structurele loonsverhogingen.

14.4.2 Meritocratisering en haar gevolgen

De meritocratische ideologie houdt in dat verschillen in levenskansen tussen mensen niet het resultaat mogen zijn van afkomst, maar alleen van verdiensten, dat wil zeggen van capaciteiten en van inzet. Onderwijs werd in de afgelopen decennia steeds belangrijker voor de kansen op de arbeidsmarkt. Scholen werden niet alleen geconfronteerd met steeds hogere ambities van ouders en kinderen, maar ook met toenemende maatschappelijke eisen. Capaciteiten die in economisch opzicht nuttig zijn, zoals cognitieve kennis en intellectuele vaardigheden, worden maatschappelijk het hoogst gewaardeerd; andere capaciteiten, bijvoorbeeld sportieve of artistieke, worden slechts bij uitzonderlijke prestaties gehonoreerd.

De voortgaande meritocratisering leidt tot maatschappelijke spanningen, waarbij de ongelijkheid die eruit voortvloeit tot ongewenste sociale gevolgen leidt. In het bijzonder geldt dat voor jongeren die over onvoldoende intellectuele capaciteiten beschikken om aan de steeds hogere eisen te voldoen; wie niet over een minimum aan opleiding beschikt, dreigt te worden uitgesloten op de arbeidsmarkt.

Voor dit probleem bestaat eigenlijk geen sluitende oplossing. Wel kan ernaar worden gestreefd de nadelige gevolgen ervan te compenseren. Zo is er in de afgelopen jaren veel beleid ontwikkeld om het onderwijs voor kinderen met achterstanden te verbeteren. Hoewel hier en daar successen zijn geboekt, wordt vernieuwing en intensivering van dit beleid noodzakelijk geacht, omdat tot dusverre nog niet het gewenste resultaat is bereikt. Over de bestrijding van de langdurige werkloosheid kan een vergelijkbare opmerking worden gemaakt; ook in een periode van economische hoogconjunctuur is de creatie van additioneel werk nodig om de harde kern van de werkloosheid te bereiken.

Meritocratische waarden kregen niet alleen in de samenleving, maar ook in het onderwijs meer gewicht. Verdiensten worden in het onderwijs meestal afgemeten aan de schoolprestaties: aan toetsen, cijfers en examenresultaten. Tussen capaciteiten en schoolprestaties kan echter een wereld van verschil

liggen. Leerlingen kunnen terecht komen in schooltypen waar hun capaciteiten niet tot hun recht komen, leerkrachten oefenen door hun verwachtingen en manier van lesgeven invloed uit op de prestaties en scholen verschillen in de wijze waarop zij de resultaten van leerlingen beoordelen.

Onderzoek naar gelijke kansen kijkt noodgedwongen alleen naar schoolprestaties en niet naar capaciteiten. Uit dat onderzoek komt naar voren dat schoolloopbanen de afgelopen decennia meritocratischer zijn geworden, in die zin dat in latere fasen van de schoolloopbaan de invloed van prestaties toenam en die van sociaal milieu verminderde - een ontwikkeling die vanuit een gezichtspunt van gelijke kansen positief te waarderen valt. Wat echter niet veranderde was de sterke samenhang tussen het opleidingsniveau van ouders en de schoolprestaties aan het einde van het basisonderwijs.

In het onderwijsbestel is het beginsel van de verdienste of prestatie van oudsher het meest zichtbaar in het voortgezet onderwijs. Bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs vindt de eerste openlijke, voor de verdere schoolloopbaan zo belangrijke selectie plaats op basis van toetsresultaten en schoolprestaties. Binnen het voortgezet onderwijs zelf heerst een ware cijfercultuur, waarin prestaties tot in decimalen nauwkeurig worden vastgesteld.

In het hoger onderwijs was het meritocratische gezichtspunt de afgelopen decennia minder dominant. Daar gold lange tijd het adagium 'hoger onderwijs voor velen'. Sinds enige tijd is ook hier echter een duidelijke kentering waarneembaar. Bij loting voor universitaire studies met een numerus fixus zal meer rekening worden gehouden met de examenresultaten in het voortgezet onderwijs. Een enkele universiteit adverteert openlijk met grotere selectiviteit, andere scherpen hun eisen aan of bieden speciale programma's voor getalenteerde studenten. Tempo- en prestatie-eisen in het kader van de studiefinanciering bevorderen weliswaar de doelmatigheid, maar leiden ook tot een verschraling van de brede academische vorming.

De prestatiegerichtheid dringt de laatste jaren ook door in het basisonderwijs. Tot op heden is het basisonderwijs nog betrekkelijk weinig selectief, afgezien van zittenblijven en verwijzing naar het speciaal onderwijs. Niet de prestaties, maar het leerplezier van kinderen staat voorop. Selectie vindt hier grotendeels verborgen plaats, bijvoorbeeld via de verwachtingen die leerkrachten koesteren ten aanzien van het leerpotentieel van hun leerlingen. Die verwachtingen beïnvloeden het ambitieniveau en daarmee ook de resultaten aan het eind van het basisonderwijs. Bij de evaluatie van het basisonderwijs, in 1994, concludeerde de Inspectie van het onderwijs dat er in de scholen een cultuur heerst die onvoldoende gericht is op het realiseren van opbrengsten op het gebied van de kernvakken. Dat had onder andere te maken met de verbreding van het leeren vormingsaanbod die in de Wet op het basisonderwijs was opgenomen; een verbreding die niet gepaard ging met een uitbreiding, maar een beperking van de onderwijstijd (CEB 1994). Sinds die evaluatie is de belangstelling voor resultaten en opbrengsten van het onderwijs sterk toegenomen. Om onderwijsachterstanden weg te werken gaan met name scholen met veel kinderen uit kansarme milieus meer aandacht en tijd besteden aan de basisvaardigheden: Nederlandse taal en rekenen. Die ontwikkeling is bijvoorbeeld aan de orde bij scholen die meedoen aan het Rotterdamse KEA-project (KEA staat voor kleinschalig experiment achterstandsbestrijding) (Hoogendijk en Wolfgram 1997). Vanwege de beperkte onderwijstijd kan zo'n sterkere nadruk op basisvaardigheden echter al gauw ten koste gaan van de beoogde brede vorming en ontwikkeling van leerlingen, van leergebieden als muziek of handvaardigheid die, blijkens de nog onlangs herziene kerndoelen voor het basisonderwijs,

evenzeer van belang worden geacht. Scholen die vanwege de aard van hun leerlingenpopulatie meer onderwijstijd aan basisvaardigheden moeten besteden zouden van overheidswege in de gelegenheid moeten worden gesteld om via activiteiten buiten de reguliere schooltijd voor de noodzakelijke aanvullende sociale en culturele vorming te zorgen (zie ook § 14.4.5).

Meritocratische waarden leiden niet alleen tot meer nadruk op kernvakken, maar versterken ook de ongelijkheid die samenhangt met aangeboren talenten en capaciteiten. Eigenlijk is er sprake van een trilemma tussen drie waarden die in de Nederlandse samenleving allemaal belangrijk worden gevonden, namelijk het beginsel van de gelijke kansen (waarbij realisatie echter meestal wordt afgemeten aan de mate waarin de onderwijsuitkomsten gelijk zijn), het beginsel van de prestatie of verdienste, en het beginsel van de autonomie van het gezin. Die drie beginselen kunnen niet tegelijkertijd maximaal worden nagestreefd (Fishkin 1983; WRR 1986: 180). Vasthouden aan verdienste onder handhaving van de autonomie van het gezin gaat ten koste van de gelijke kansen. Jongeren die niet aan de eisen kunnen voldoen, worden in een prestatiegericht onderwijssysteem al op jonge leeftijd uitgeselecteerd. Daarentegen zal een volledig nastreven van gelijke kansen (in de betekenis van gelijke uitkomsten) met behoud van autonomie van het gezin ten koste gaan van het prestatiebeginsel. Een maximaal nastreven van gelijke kansen onder handhaving van het beginsel van de verdienste is alleen mogelijk bij vroegtijdige interventie in het gezin.

Met dit trilemma is in de afgelopen 25 jaar verschillend omgegaan, zowel op het niveau van het beleid als van de scholen. In de jaren zeventig werd met het idee van de middenschool de nadruk gelegd op gelijke kansen en brede vorming. Tegen die middenschool werd het bezwaar aangevoerd dat ze zou leiden tot ongewenste nivellering en daling van het gemiddelde onderwijsniveau. In de jaren negentig wordt onder invloed van verscherpte economische concurrentie en toegenomen maatschappelijke complexiteit het prestatiebeginsel hoger gewaardeerd. Dat leidt tot nadruk op kernvakken en verhoging van het minimaal noodzakelijk geachte kennisniveau. Hoewel het ongediplomeerd schoolverlaten de afgelopen decennia zowel in relatieve als in absolute zin is afgenomen is er nog steeds een aantal jongeren dat kennelijk niet aan de eisen kan voldoen. Het voortijdig schoolverlaten zelf is nu echter voor betrokkenen een veel groter probleem dan het voor jongeren in de jaren zeventig was. Voor jongeren zonder diploma zijn de kansen op werk veel ongunstiger dan voor jongeren die hun opleiding wel met succes hebben afgerond (Tesser en Veenman 1997).

Het wordt steeds duidelijker dat onderwijsachterstanden niet uitsluitend via de school kunnen worden bestreden. De verschillen in startpositie tussen kinderen, die samenhangen met sociale en culturele kenmerken van het gezin, vergen interventies in de gezinnen waaruit de kinderen afkomstig zijn. In de praktijk heeft er zich de afgelopen jaren daarom een ontwikkeling voorgedaan waarin de spanning tussen de toenemende nadruk op prestatie en het streven naar gelijke kansen wordt verzoend via een zekere relativering van de gezinsautonomie. Voorschoolse compensatieprogramma's, een mogelijke vervroeging van de leerplicht, afspraken of contracten tussen scholen en ouders en opvoedingsondersteuning van ouders zijn voorbeelden van recente oplossingen om de drie beginselen zo veel mogelijk tot hun recht te laten komen. Deze ontwikkeling doet de vraag rijzen naar de condities en de grenzen aan de overheidsinterventie in gezinnen, in het bijzonder waar het gaat om de autonomie van kansarme gezinnen. Die vraag speelt overigens niet alleen in het onderwijs maar ook in andere sectoren, zoals de gezondheidszorg en in de justitiële sfeer.

14.4.3 Doelmatigheid versus gelijke kansen

De afgelopen jaren is er veel beleid ontwikkeld om de doelmatigheid in het gebruik van onderwijsvoorzieningen te vergroten, niet alleen om de onderwijsuitgaven te beperken, maar ook om financiële ruimte te vinden voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Onder het motto 'de juiste leerling op de juiste plaats' zijn diverse maatregelen genomen om de leerwegen door het onderwijs te stroomlijnen en de tijd die scholieren en studenten in het onderwijs doorbrengen in te korten.

De eerste maatregel om de doelmatigheid te vergroten was een ontmoediging van het stapelen van opleidingen van eenzelfde niveau, bijvoorbeeld het stapelen van een vwo- op een havo-opleiding of van een universitaire opleiding op een hbo-opleiding. Enige jaren geleden is via een beperking van studiefinancieringsrechten de doorstroom van hbo-afgestudeerden naar het universitair onderwijs aan banden gelegd.

Een tweede efficiëncymaatregel is de verblijfsduurbepanking. Deze werd voor het eerst toegepast in het wetenschappelijk onderwijs, waar studenten weliswaar nog steeds 6 jaar over hun studie mogen doen, maar nog maar gedurende 4 jaar recht hebben op een (voorwaardelijke) basisbeurs. Universiteiten ontvangen slechts voor 4 jaar bekostiging. Leerlingen met een mbo-diploma die doorstromen naar een verwante studierichting in het hbo krijgen vrijstelling van een aantal onderdelen van de opleiding en worden daarom geacht de hbo-opleiding in 3 in plaats van 4 jaar te kunnen voltooien. Afgewacht moet worden of deze efficiëncywinst ook daadwerkelijk kan worden behaald. Een in 1993 ingevoerde beperking van de verblijfsduur voor leerlingen in het vbo en mavo tot 5 jaar werd in 1998 opgeschort, omdat het onaanvaardbaar wordt geacht dat leerlingen die één keer zijn blijven zitten en hun eindexamen niet halen de school als drop-out zouden moeten verlaten.

De doelmatigheid zal in de derde plaats moeten toenemen door een betere stroomlijning van leerroutes door het onderwijs. In de bovenbouw van het vbo en mavo komen er verschillende leerwegen die voorbereiden op diverse opleidingsniveaus in het secundair beroepsonderwijs. In de bovenbouw van het havo en vwo moeten vier profielen (vakkenpakketten) een goede aansluiting geven op de verschillende studierichtingen in het hbo en wo. Verwacht wordt dat daardoor de aansluitingsproblemen en omwegen door het onderwijs zullen verminderen. Beide vernieuwingen worden de komende jaren ingevoerd.

Ontmoediging van stapelen en verblijfsduurbepankingen brengen vooral leerlingen in de problemen die onzeker zijn over hun capaciteiten of wat meer tijd nodig hebben om hun opleiding te voltooien. Vaak zijn dat jongeren uit lagere milieus die van huis uit niet gewend zijn aan doorstuderen. Zij zijn toch al in het nadeel, omdat ze in het algemeen niet op financiële steun van hun ouders kunnen rekenen wanneer de keuze achteraf toch te hoog gegrepen blijkt zijn. Soms kiezen ze daarom te laag of zien ze helemaal af van een vervolgopleiding. Beperkende maatregelen kunnen overigens ook gewenste gedragseffecten teweegbrengen. Zo lijken minder getalenteerde jongeren uit de hogere milieus te worden aangezet tot bewustere studiekeuzen (De Jong et al. 1997).

Verblijfsduur- en stapelbepankingen versterken dus vooral de zelfselectie; ze kunnen vanwege het milieuspecifieke karakter van dergelijke selectieprocessen het gelijke-kansenbeleid echter doorkruisen.

De voorgestelde leerwegen en profielen bevorderen niet zozeer de zelfselectie maar vervroegen en versterken de selectie door de school. Niet de verwachtingen van de leerling zelf, maar de op schoolprestaties, gedrag en soms ook op sociale herkomst gebaseerde verwachtingen van leerkrachten en van de school zijn hier bepalend. Laatbloeiërs en leerlingen die nog niet weten wat ze willen, kunnen door de leerwegen en profielen op een verkeerd spoor terechtkomen.

Dat is niet zo erg zolang de verschillende leerwegen vergelijkbare doorstroommogelijkheden bieden of indien er voldoende mogelijkheden zijn voor een tweede kans. De verschillende leerwegen zijn echter niet gelijkwaardig: naarmate de leerweg meer beroepsgericht is, zijn de doorstroommogelijkheden meestal beperkter. Als gevolg van verblijfsduurbeperingen en afgenomen mogelijkheden voor tweedekansonderwijs wordt herstel van verkeerde keuzen steeds moeilijker.

- 14.4.4 *De school als bedrijf* De herwaardering van het bedrijfsleven, die zich sinds het midden van de jaren tachtig in de publieke opinie en het beleid heeft voltrokken, heeft ook het onderwijs niet ongemoeid gelaten. Het onderwijs wordt steeds vaker gekenschetst als een bedrijfstak en de school als een bedrijf dat toegevoegde waarde moet leveren. Scholen en instellingen bieden een product en worden afgerekend op hun resultaten. Marketing en public relations worden steeds belangrijker. Ouders en studenten worden in deze bedrijfseconomische visie op onderwijs gezien als consumenten die aan de hand van vergelijkend warenonderzoek een keuze maken. De toegenomen resultaatgerichtheid hangt ook samen met de nieuwe bestuurlijke verhoudingen, waarin de overheid scholen en instellingen aan de ene kant meer mogelijkheden geeft om naar eigen inzicht beleid te voeren, maar aan de andere kant ook nadrukkelijk vraagt verantwoording af te leggen over de opbrengsten van het geboden onderwijs. Scholen voor basis- en voortgezet onderwijs zullen in de toekomst in een schoolgids inzicht moeten bieden in hun werkwijze en in de resultaten die zij met hun onderwijs bij leerlingen teweegbrengen. Voor ouders is het van groot belang om objectieve en vergelijkbare informatie te krijgen over de werkwijze en resultaten van de verschillende scholen in hun omgeving. Scholen die hun onderwijs willen verbeteren, kunnen baat hebben bij een regelmatige doorlichting van hun sterke en zwakke kanten. Toch zijn veel scholen huiverig voor openbaarmaking van resultaten, omdat deze niet alleen afhangen van hun eigen inspanningen maar ook van tal van andere factoren, bijvoorbeeld van de capaciteiten en sociale achtergrond van de leerlingen, van betrokkenheid van de ouders en van de inzet van de leerlingen zelf (huiswerk). Bovendien geven toetsresultaten, eindexamenresultaten of zittenblijfpercentages een beperkt en eenzijdig inzicht in de opbrengsten van de school; de bijdrage die scholen leveren aan de persoonlijke en maatschappelijke vorming van de leerlingen blijft bijvoorbeeld buiten beeld.
- De discussie over openbaarmaking van resultaatgegevens raakte in 1997 onverwacht in een stroomversnelling. Het dagblad *Trouw* had via een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur beslag weten te leggen op bij de Inspectie van het onderwijs aanwezige prestatiegegevens van scholen voor voortgezet onderwijs. *Trouw* publiceerde niet alleen de gegevens over examencijfers, slaag- en zittenblijfpercentages en het percentage allochtone leerlingen, maar verbond daar ook een rapportcijfer aan, waardoor het mogelijk werd scholen met elkaar te vergelijken (Agerbeek 1997). De publicatie deed in onderwijsland veel stof opwaaien. Al snel volgde een beleidsreactie. Vanaf 1998 zal de Inspectie van het onderwijs zelf zogenoemde kwaliteitskaarten gaan publiceren waarin voor iedere school voor voortgezet onderwijs informatie zal worden gegeven over het onderwijsaanbod, de organisatie van het onderwijs, de omgeving van de school en de onderwijsresultaten. De belangrijkste gegevens per school zullen in regionale en landelijke overzichten worden samengebracht. Openbaarheid van gegevens over situatie en opbrengsten van de school kan tot onbedoelde effecten leiden. Zwakkere leerlingen drukken de resultaten en zelfs als het al mogelijk zou zijn om te corrigeren voor hun beginniveau (waardoor de toegevoegde waarde zichtbaar wordt), dan nóg zullen vermoedelijk veel ouders met kinderen zonder individuele beperkingen en ouders die zelf niet tot een

achterstandsgroep behoren, kiezen voor een school waar weinig potentiële probleemleerlingen naartoe gaan. Ook scholen hebben er geen belang bij kinderen op te nemen die veel onderwijsinspanning vragen maar verhoudingsgewijs weinig aan de opbrengsten toevoegen. Vanwege de vrijheid van schoolkeuze van ouders en het ontbreken van een verplichting voor scholen om alle leerlingen op te nemen, kan ongewild een nog grotere scheiding ontstaan tussen scholen die veel kinderen met leer- en gedragsproblemen (moeten) opnemen en scholen die dat nauwelijks doen.

De discussie over noodzaak, wijze en gevolgen van openbaarmaking van onderwijsresultaten zal de komende jaren ongetwijfeld doorgaan.

14.4.5 De school als centrum van de buurt

In dezelfde periode dat het beeld van de school als bedrijf een zekere populariteit verwierf, werd steeds vaker ook een ander beeld van de school opgevoerd, namelijk de school als centrum van de buurt. Veel scholen in achterstandswijken zijn er de afgelopen jaren, vaak noodgedwongen, toe overgegaan hun aanbod uit te breiden met allerlei voorschoolse en buitenschoolse voorzieningen: voorschoolse projecten, opvoedingsondersteuning ten behoeve van ouders of een verlengde schooldag. De extra activiteiten worden meestal georganiseerd in samenwerking met buitenschoolse instanties in de sfeer van de sport, kunstzinnige vorming, kinderopvang, sociaal-cultureel werk, sport, jeugdhulpverlening, gezondheidszorg of politie. Zo'n ontwikkeling naar brede scholen (Rotterdam) of vensterscholen (Groningen) wordt in veel gevallen gestimuleerd door de gemeente. Scholen kregen de afgelopen jaren ook een steeds belangrijker plaats in lokale beleidsprogramma's: sociale vernieuwing, grotestedenbeleid, onderwijsachterstandsbeleid, preventief jeugdbeleid of lokaal veiligheidsbeleid. Doel van de functieverbreiding van scholen is de omstandigheden van kinderen zo te verbeteren dat ze beter in staat zijn om het onderwijs te volgen. Het idee van de brede school kan inmiddels rekenen op ruime politieke steun. Het is een aantrekkelijk concept dat een oplossing lijkt te bieden voor heel veel problemen;²⁰ een idee waar je bovendien niet tegen kunt zijn en dat tegelijkertijd zo vaag is dat iedereen er een eigen invulling aan kan geven (Kloprogge en Braakman 1998).

De functieverbreiding van scholen roept niettemin een aantal vragen op. Hoe, bijvoorbeeld, te voorkomen dat de school meer wordt gebruikt om allerlei maatschappelijke problemen op te lossen in plaats van ondersteund om onderwijs- en ontwikkelingsachterstanden weg te werken? Hoewel het niet de bedoeling is dat de extra activiteiten leiden tot taakverzwaring voor docenten, zullen ze onvermijdelijk de nodige inspanningen van de school vergen. Samenwerking met andere instellingen zal veel tijd en inzet eisen, zeker van de schoolleiding. Die tijd kan niet aan de verbetering van het onderwijs zelf worden besteed. Leidt de functieverbreiding er niet toe dat ouders steeds meer verzorgings- en opvoedingstaken bij de school gaan deponeren - een proces dat op den duur moeilijk omkeerbaar zal blijken te zijn, zo luidt een andere vraag. De roep om functieverbreiding zal bovendien niet beperkt blijven tot scholen in achterstandswijken. In gezinnen waar beide ouders werken bestaat een nijpend gebrek aan voor- en buitenschoolse opvang voor de kinderen. Voorschoolse en buitenschoolse voorzieningen kunnen zeker positieve effecten teweegbrengen - in de regel niet onmiddellijk op de schoolprestaties, maar meer op het zelfvertrouwen en gevoel van eigenwaarde bij leerlingen en op het sociale klimaat op school en in de buurt. De betrokkenheid van ouders bij het onderwijs kan erdoor worden vergroot. Buitenschoolse voorzieningen bieden een goede aanvulling op de pedagogische taak van de school. Schoolgebouwen kunnen, bij voldoende ruimte, voor de verschillende activiteiten worden benut. De rijksoverheid voert op dit moment een 'Laat duizend bloemen bloeien'-beleid.

Toch rijst de vraag of enige centrale sturing en extra facilitering vanuit het rijk niet op zijn plaats zou zijn. Voorkomen moet worden dat de inspanningen ten behoeve van de voor- en buitenschoolse activiteiten ten koste gaan van de aandacht voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs zelf en dat er onderwijsmiddelen wegvloeien naar allerlei vormen van maatschappelijke steun.

Beide beelden van de school - de school als bedrijf en de school als centrum van de buurt - bestaan op dit moment naast elkaar. Mogelijk is er zelfs een zeker verband: naarmate meer scholen als bedrijf gaan opereren, wordt het wellicht noodzakelijker om de scholen waar probleemleerlingen zich concentreren als centrum van de buurt in te richten.

14.4.6 Van autonomie- vergroting naar kwaliteitsverbetering?

Scholen en instellingen kregen de afgelopen jaren meer ruimte om naar eigen inzicht beleid te voeren. Aan de overdracht van bevoegdheden op financieel en personeel gebied lagen niet alleen bestuurlijke (deregulering), maar ook financiële (uitgavenbeheersing) overwegingen ten grondslag. De ruimte voor het voeren van een autonoom beleid wordt echter in de praktijk door een aantal factoren beperkt.

In de eerste plaats zijn het de krappe budgetten die maken dat er nauwelijks financiële buffers zijn om tegenvallers op te vangen. Voor dat probleem zien veel instellingen voor beroeps- en hoger onderwijs zich geplaatst. Instellingen met relatief oud en duur personeel, met wachtgelders of met gebouwen die veel onderhoud vragen, raken gemakkelijk in de financiële problemen. Zij proberen zich door fusies en schaalvergroting tegen dit soort risico's in te dekken. Krappe financiële randvoorwaarden leiden in de praktijk eerder tot risicomijdend gedrag dan tot onderwijskundige vernieuwing.

De autonomie wordt in de tweede plaats beperkt doordat veel belangrijke beslissingen op een bovenscholings bestuurlijk niveau genomen worden. Dat probleem speelt vooral in het kleinschalige basisonderwijs. Schoolleiders staan daar voor de ondankbare taak om beslissingen van diverse bovenscholings organen in hun eigen beleid te integreren. Deregulering lijkt in het primair onderwijs eerder tot minder dan tot meer onderwijskundige autonomie voor de scholen te leiden. Een derde type bedreiging van autonomie doet zich vooral voor in het hoger onderwijs. Daar wordt de inrichtingsvrijheid van instellingen regelmatig doorkruist door maatregelen die de overheid om doelmatigheidsredenen treft, bijvoorbeeld in de sfeer van de studiefinanciering of de bekostiging.

Deregulering en autonomievergroting moeten leiden tot een grotere gerichtheid van scholen en instellingen op hun omgeving en tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Of die kwaliteitsverbetering inderdaad zal plaatsvinden, wordt nogal eens betwijfeld. Zo verwacht Leune dat een autonoom schoolwezen eerder zijn eigen doelen zal laten prevaleren dan zich dienstbaar op te stellen tegenover de samenleving. Die eigen doelen van onderwijsinstellingen hoeven immers niet te sporen met maatschappelijke wenselijkheden (Leune 1997). Signalen uit de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie suggereren dat autonomie en bestedingsvrijheid schadelijk kunnen zijn voor de kwaliteit indien er onvoldoende financiële middelen zijn om tegenvallers op te vangen. In paragraaf 14.2 werd al aangegeven dat er in dezelfde periode dat bevoegdheden werden overgedragen ook werd overgestapt op een systeem van budgetfinanciering. Kostenstijgingen, als gevolg van bijvoorbeeld vergrijzing van het personeel, kunnen niet langer meer bij de overheid worden gedeclareerd. Instellingen proberen hun kosten dan ook zo veel mogelijk in de hand te houden.

Regionale opleidingscentra verminderden bijvoorbeeld het aantal lessen. Ook worden er steeds meer leerkrachten op uitzendbasis aangesteld. Of dat schadelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs valt niet op voorhand te zeggen. Vanuit vakorganisaties, onderwijsinspectie, media en politiek worden dergelijke ontwikkelingen met de nodige argwaan gezien. Als zou blijken dat door strategisch instellingsgedrag de kwaliteit van het onderwijs afneemt, zal de vraag naar centrale regelgeving vermoedelijk weer toenemen.²¹

Ook in het basisonderwijs manifesteert zich een dilemma tussen autonomie en kwaliteit. Daar is het overheidsbeleid aan de ene kant gericht op bestrijding van onderwijsachterstanden van specifieke groepen, maar aan de andere kant op vergroting van de eigen beleidsruimte van scholen. Een mogelijke reden voor het uitblijven van betere onderwijsresultaten bij kinderen uit achterstandsgroepen zou, zo suggereert evaluatieonderzoek, gelegen kunnen zijn in het feit dat het extra personeel dat in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid beschikbaar wordt gesteld, vaak niet gericht wordt ingezet om kinderen met achterstanden extra steun te geven maar wordt gebruikt voor een verkleining van klassen (Mulder 1996). Het stellen van regels met betrekking tot de inzet van extra personeel staat echter op gespannen voet met het streven naar meer autonomie voor de scholen.

Een grotere omgevings- en marktgerichtheid kan ertoe leiden dat de kerntaken van het onderwijs in gevaar komen. Zo hebben universiteiten zich de afgelopen jaren sterk toegelegd op het verwerven van externe onderzoeksopdrachten; met behulp van inkomsten uit contractonderzoek konden bezuinigingen op de rijksbijdrage gedeeltelijk worden gecompenseerd. De aandacht voor fundamenteel onderzoek - bij uitstek een taak voor universiteiten - nam daardoor af. Een sterke oriëntatie op bedrijfsleven en arbeidsmarkt leidt bij beroepsopleidingen al snel tot minder aandacht voor algemeen vormende vakken. Verzorgings- en opvoedingstaken, die sommige basisscholen op zich nemen om kinderen en ouders uit achterstandsgroepen te ondersteunen, kunnen ten koste gaan van aandacht voor het onderwijs zelf.

14.4.7 Ambities en beperkingen Wanneer het geheel van ontwikkelingen in het onderwijs over een langere periode wordt gezien en de vele, vaak moeilijk op te lossen dilemma's voor het onderwijs zichtbaar worden, blijkt dat het bij veel van de gesignaleerde kwesties gaat om een voortdurende spanning tussen hoge ambities van het beleid, ongelijke capaciteiten en achtergronden van leerlingen en feitelijke mogelijkheden van het onderwijs. De geschetste ontwikkelingen en dilemma's doen zich overigens niet alleen in Nederland voor. Andere Westerse geïndustrialiseerde landen kennen vergelijkbare problemen (De Vijlder 1996).

Een eerste langetermijnontwikkeling die spanningen oproept, is de verlenging van de duur van de algemene vorming en het uitstel van de fase waarin jongeren een beroepskwalificatie kunnen behalen. Het wordt van belang geacht dat kinderen en jongeren in de fase dat zij nog leerplichtig zijn, goed worden voorbereid op de complexere wordende samenleving, waarin veranderingen zich steeds sneller voltrekken. In het funderend onderwijs moet de jeugd niet alleen met zoveel mogelijk aspecten van het leven in aanraking worden gebracht, maar ook leren om te leren, opdat zij in de toekomst makkelijker met veranderingen overweg kunnen. Vanuit die overwegingen is de inhoud van het basisonderwijs en de basisvorming verbreed met nieuwe vakken en leergebieden en veranderde ook het onderwijsaanbod van karakter: minder feitenkennis en meer vaardigheden om kennis te verwerven en toe te passen.

Ook op de arbeidsmarkt veranderde er veel. In de werkgelegenheid deden zich belangrijke verschuivingen voor en functies veranderden van karakter. Heden ten dage moeten werknemers over andere vaardigheden beschikken dan een kwart eeuw geleden. In lijn met die ontwikkelingen werd de ambachtsschool vervangen door het lager beroepsonderwijs (lbo), werd lager beroepsonderwijs voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en zal het vbo binnenkort samen met het mavo overgaan in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Het tijdstip waarop jongeren in het onderwijs voor het eerst met concrete beroepskwalificerende vaardigheden in aanraking komen, is verschoven van het twaalfde naar het zestiende levensjaar. Voor jongeren met leerproblemen, die in het basis- of voortgezet onderwijs een of meerdere malen doubleren, ligt dat moment nog enige jaren later.

Voor genoemde veranderingen in het onderwijs leveren voor de meeste jongeren weinig problemen op. Een minderheid van meer praktisch ingestelde jongeren wordt gedurende de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs, waarin de basisvorming plaatsvindt, geconfronteerd met onderwijshouden die hen weinig aanspreken en niveau-eisen waaraan zij onvoldoende kunnen voldoen. Dat leidt tot frustratie, motivatieproblemen en verlies aan zelfvertrouwen en zelfrespect. Spijbelen en voortijdig afbreken van de schoolopleiding kunnen dan het gevolg zijn. Uit een aantal projecten voor voortijdige schoolverlaters kan worden geleerd hoe belangrijk en motiverend het is voor deze jongeren om in de beroepspraktijk te leren (Veenman et al. 1995).

Te verwachten valt dat de officiële evaluatie van de basisvorming, die in 1999 beschikbaar komt, meer inzicht in deze problemen zal verschaffen.

Een aantal maatregelen waartoe onlangs is besloten, biedt mogelijk al enig zicht op verbetering van hun situatie. Voor leerlingen die over onvoldoende capaciteiten beschikken, komt er praktijkonderwijs dat uitzicht moet bieden op de eenvoudigste functies op de arbeidsmarkt, maar geen toegang meer geeft tot vervolgoopleidingen in het onderwijs. De toelating tot dit praktijkonderwijs zal gereguleerd worden via indicatiecommissies. Voor leerlingen die in principe wel over voldoende capaciteiten beschikken, maar onvoldoende gemotiveerd zijn voor de algemeen vormende vakken van de basisvorming, komt er een mogelijkheid om al in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs een aantal uren praktische beroepenoriëntatie te volgen. Of dat voldoende zal zijn om de motivatie te behouden en het zelfvertrouwen te versterken, moet worden afgewacht.

Een tweede langetermijnontwikkeling die tot spanningen leidt, heeft betrekking op de reeds lang gekoesterde wens te komen tot een meer gedifferentieerde pedagogisch-didactische aanpak in het onderwijs. Al in de jaren zeventig werd er geconstateerd dat klassikaal onderwijs teveel uitgaat van de gemiddelde leerling en onvoldoende tegemoet komt aan verschillen in capaciteiten en leerstijlen van leerlingen. De individuele leerling zou via allerlei vormen van differentiatie binnen de klas beter tot zijn recht moeten komen, zo luidde destijds de aanbeveling. In de jaren negentig klinken dezelfde geluiden nog steeds, zij het nu onder noemers als onderwijs op maat en adaptief onderwijs. In het meest recente voorstel voor pedagogisch-didactische vernieuwing, het studiehuis, dat vanaf het schooljaar 1998/99 in de bovenbouw van het havo/vwo zal worden ingevoerd, gaat het niet alleen om een doorbreking van de klassikale aanpak en een meer geïndividualiseerde werkwijze, maar om een totale omslag in didactische aanpak. De passieve scholier moet veranderen in een actieve leerling die, met behulp van de moderne informatie- en communicatietechnologie en onder begeleiding van de leerkracht, leert om zelfstandig kennis te vergaren. De taak van de docent zal in het studiehuis ingrijpend veranderen: het gaat niet langer in de

eerste plaats om kennisoverdracht in klassenverband, maar om begeleiding van leerprocessen van individuele leerlingen. Het is de bedoeling dat deze werkwijze in de komende jaren ook zal worden toegepast in het vbo en mavo (Procesmanagement voortgezet onderwijs 1997).

Bij een beoordeling van deze voorstellen moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat er weliswaar al decennialang wordt gepleit voor een meer gedifferentieerde en individuele aanpak, maar dat het onderwijs op de meeste scholen nog steeds hoofdzakelijk klassikaal wordt gegeven. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te geven. Zo vinden leerkrachten het in het algemeen efficiënter om klassikaal, dat wil zeggen: voor de groep als geheel, les te geven. Ook de groepsgrootte speelt daarbij een rol. Slechts een beperkt aantal van de scholen, de zogenaamde traditionele vernieuwingscholen (zoals Montessori-, Jenaplan- of Daltonscholen) werkt vanuit een didactisch concept dat meer op de individuele leerling is gericht. In onderzoek onder basisscholen is aangetoond dat kinderen uit achterstandsgroepen betere prestaties leveren in een gestructureerde onderwijssetting (Meijnen et al. 1991). Leerlingen uit hoger opgeleide milieus hebben vaak meer baat bij onderwijssituaties die minder gestructureerd zijn en meer eigen invulling vereisen.

Onderzoek heeft overigens nooit aangetoond dat klassikaal onderwijs tot minder goede resultaten leidt dan geïndividualiseerd onderwijs of projectonderwijs. Veel belangrijker voor het bereiken van goede resultaten in het basisonderwijs is dat er gestructureerd en planmatig wordt gewerkt, dat het schoolklimaat wordt gekenmerkt door orde en rust, dat het docententeam betrokkenheid uitstraalt en zich verantwoordelijk voelt voor wat er op school gebeurt, dat basisvaardigheden prioriteit krijgen en dat normen niet neerwaarts worden aangepast aan het niveau van de leerlingen. Een vakdeskundige op het gebied van het rekenonderwijs - een vakgebied waarin Nederlandse basisschoolleerlingen bij internationale vergelijking goed scoren - pleit, geheel tegen de trend in, juist voor een klassikale aanpak, zij het wel een waarbij leerkrachten en leerlingen interactief werken en gezamenlijk oplossingen bedenken. Volgens deze deskundige is zo'n werkwijze leerzamer en beter voor de zwakkere leerlingen dan een meer individuele aanpak volgens het 'onderwijs op maat'-principe (Treffers in: Langelaan 1997 en in: Schoor 1997). De conclusie die zich opdringt, is dat een klassikale, gestructureerde aanpak tot goede resultaten kan leiden, mits achterblijvers maar snel worden gesignaleerd en met extra instructie worden bijgewerkt.

De didactische omslag die met het studiehuis wordt beoogd, wordt door sommige deskundigen als riskant gekwalificeerd (Blom 1997).²² De effecten, zo wordt gevreesd, zouden voor kinderen uit achterstandsgroepen wel eens negatief kunnen zijn. Zelfstandigheid en autonomie zijn opvoedingswaarden die met name in hogere sociale milieus opgeld doen, terwijl in lagere sociale milieus en onder etnische-minderheidsgroepen conformisme en gehoorzaamheid belangrijk worden gevonden (Eldering en Vedder 1992; Rispens et al. 1996; Pels 1998).

De didactische aanpak in het studiehuis zou slecht aansluiten bij opvoedingspraktijken in milieus met een sociale achterstand. In een empirisch onderzoek naar factoren die van belang zijn voor effectief voortgezet onderwijs is dat ook vastgesteld (Hofman 1993). Leerlingen uit lagere sociale milieus blijken in het algemeen minder goed toegerust om zelfstandig te werken. Datzelfde onderzoek leert overigens ook dat juist deze leerlingen veel belang hebben bij een intensievere, individuele en persoonlijke benadering. Het studiehuis biedt daarvoor in principe de mogelijkheid, maar stelt hoge eisen aan de didactische kwaliteit van de leerkrachten. De meeste leerkrachten zijn echter niet of nauwelijks opgeleid om leerlingen met uiteenlopende leerstijlen adequaat te begeleiden.

Net als bij de eerdergenoemde ontwikkeling van uitstel van beroepskwalificatie geldt ook hier dat het onderwijs voor een deel van de leerlingen interessanter en uitdagender kan worden, maar dat de didactische vernieuwing extra problemen kan opleveren voor leerlingen die het in het onderwijs toch al moeilijk hebben. Voor beide ontwikkelingen geldt dat ze in hoge mate zijn ingegeven door verwachtingen omtrent maatschappelijke ontwikkelingen in het algemeen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in het bijzonder.

Zo kreeg bijvoorbeeld het begrip *employability* de afgelopen jaren een centrale plaats in beschouwingen over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De toekomstige arbeidsmarkt zou vragen om breed opgeleide, creatieve, zelfstandige en permanent lerende werknemers die regelmatig van functie en werkplek kunnen veranderen.

Op dit punt lijkt een zekere nuancering van gangbare percepties gewenst. Hoewel het duidelijk is dat de arbeidsmarkt over het algemeen een hoger scholingsniveau vereist dan een kwart eeuw geleden en hoog geschoolden betere kansen hebben, zijn er ook gegevens die aanleiding geven tot enige relativering van de beleidsaspiraties. Zo leren bijvoorbeeld de empirische gegevens uit hoofdstuk 11 (Arbeid) dat de baanmobiliteit wel toeneemt, maar nog steeds betrekkelijk gering is: meer dan 80% van de banen is vast en de mobiliteit hangt vooral samen met de conjunctuur. Het aantal eenvoudige banen nam, anders dan vaak wordt beweerd, de afgelopen decennia nauwelijks af. Het probleem is echter dat deze eenvoudige banen worden bezet door middelbaar en hoger opgeleiden. De noodzaak van verhoging van het minimumkwalificatieniveau en van ingrijpende wijzigingen in didactische aanpak moet op basis van dergelijke gegevens ten minste worden genuanceerd.

Noten

- ¹ Omdat leerlingen na het basisonderwijs steeds vaker in de brugklassen van brede scholengemeenschappen terechtkomen, is de schoolkeuze onmiddellijk aansluitend op het basisonderwijs niet meer te bepalen.
- ² De verschuiving naar algemeen vormend onderwijs en de veralgemening van het beroepsonderwijs waren mede een gevolg van de onderwijsexpansie die later in dit hoofdstuk zal worden beschreven. Naarmate er meer vervolgopleidingen ter beschikking komen, krijgen de daaraan voorafgaande opleidingen een toeleitend, meer algemeen karakter. Ook jongeren hebben de neiging zo veel mogelijk opties open te houden en kiezen daarom bij voorkeur voor algemeen vormende voorbereidende opleidingen.
- ³ Gemeenten kunnen het bestuur van het openbaar onderwijs overdragen aan een relatief zelfstandige bestuurscommissie. Met het overdragen van het bestuur van het openbaar onderwijs wordt beoogd meer ruimte te scheppen voor het voeren van een gemeentelijk onderwijsbeleid. De dubbele pet van de gemeente wordt wel gezien als belemmering daarvoor.
- ⁴ De invoering van de leerplicht voor 5-jarigen in 1985 is in dit verband niet van belang.
- ⁵ Doordat de stijging van het opleidingsniveau van de bevolking samenvalt met de toename van andere indicatoren die van invloed worden verondersteld te zijn op onderwijsdeelname, ontstaan problemen van multicollineariteit.
- ⁶ Uitgaande van het totaal aantal deelnemers aan regulier voltijd- en deeltijdonderwijs.
- ⁷ Vanaf 1993 is de methode herzien waarmee in het wetenschappelijk onderwijs de uitgaven worden uitgesplitst naar onderwijs, onderzoek en gezondheidszorg. De uitgaven zijn daardoor niet geheel vergelijkbaar met de daaraan voorafgaande jaren: uitgedrukt in prijzen van 1990 bedroegen in 1992 de uitgaven per student 13.100 gulden, in 1993 nog slechts 10.400 gulden (zie CBS a).
- ⁸ Over de verhouding tussen kennis, inzicht en vaardigheden heeft de Adviescommissie geschiedenisonderwijs onlangs enkele behartenswaardige opmerkingen gemaakt. Zo constateert de commissie dat met de invoering van de basisvorming vaardigheden steeds belangrijker werden. Die ontwikkeling hangt nauw samen met de opvatting "dat het verwerven/overdragen van een corpus feitenkennis, veelal aangeduid als memoriseren,

geen zin zou hebben omdat deze kennis enerzijds snel zou verouderen, anderzijds niet zou beklijven wanneer deze in een latere levensfase geen functie - bijvoorbeeld in het kader van een vervolgopleiding/beroep - zou vervullen."

"De commissie wil niet opteren voor een eenzijdige benadering, waarin óf voor overzichts kennis óf voor vaardigheden wordt gekozen (...). Zij kiest voor een balans tussen beide waarbij het chronologisch kader richtinggevend zal zijn en waarbij ervan wordt uitgegaan dat vaardigheden slechts kunnen worden aangeleerd in het kader van kennis en inzicht. De commissie plaatst ook een relativerende kanttekening bij de overweging dat (feiten)kennis aan waarde zou hebben ingeboet omdat zij in de moderne informatiemaatschappij aan een voortdurend proces van veroudering onderhevig zou zijn. Veroudering van kennis is in de humaniora van een andere orde dan in bijvoorbeeld de natuurwetenschappen", aldus de commissie (commissie-De Wit 1998: 18 en 19).

- 9 De omvang en samenstelling van de categorie 'arbeiders' is in de loop der tijd echter sterk veranderd.
- 10 Hierbij wordt per opleidingsniveau de verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal werklozen berekend (de *odds*); vervolgens wordt de verhouding tussen verschillende *odds* berekend (de *odds ratio*).
- 11 De ontwikkeling van de inkomens per opleidingsniveau wordt sinds het begin van de jaren zeventig in kaart gebracht door het CBS. Met deze gegevens wordt een langere periode bestreken dan met het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek van het SCP, met behulp waarvan de inkomensontwikkeling per opleidingsniveau in het *SCR 1994* in beeld werd gebracht (SCP 1994).
- 12 In beleidsdocumenten heeft de term 'volwasseneneducatie' nog uitsluitend betrekking op de basiseducatie, het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) en het onderwijs in Nederlands als tweede taal (NT2). In dit hoofdstuk wordt de term 'volwasseneneducatie' gebruikt voor het brede terrein van onderwijs, vorming en scholing van volwassenen.
- 13 De laatste jaren zijn er steeds meer commerciële opleidingsinstituten die initieel onderwijs aanbieden. Daarbij gaat het met name om private alternatieven voor havo en vwo en om beroepsopleidingen op middelbaar en hoger niveau.
- 14 Vraagsturing is op dit moment in het onderwijs nog ongebruikelijk. Alleen voor het onderwijs aan gehandicapte kinderen is er een beperkte vorm van vraagsturing (de zogenoemde rugzak).
- 15 In 1995 werd gevraagd naar deelname in het afgelopen jaar, voorheen naar deelname 'op dit moment'.
- 16 Wel zal volwasseneneducatie bij lager opgeleiden vaker tot een verhoging van hun formele opleidingsniveau leiden dan bij hoger opgeleiden, omdat de laatsten in veel gevallen reeds aan het plafond van hun formele opleidingsniveau zitten. In die zin kan er van volwasseneneducatie, ondanks de ondervertegenwoordiging van lager opgeleiden, toch een nivellerende werking uitgaan.
- 17 Andere programmapunten waren:
 - het herschrijven van het curriculum van het initiële onderwijs, waarbij adequaat ingespeeld wordt op de nieuwe mogelijkheden die de multimedialisering van het onderwijs te bieden heeft;
 - het verbeteren van de kwaliteit en de toetsbaarheid van het onderwijspersoneel en de onderwijsorganisaties;
 - het vervlechten van onderwijs en samenleving, van leren en leven (Presidium Kennisdebat 1997).
- 18 Uit een onderzoek naar de werking van de fiscale faciliteit in het kader van het leerlingwezen blijkt dat in het eerste jaar zowel de extra activiteiten als het aantal opleidingsplaatsen voor leden van doelgroepen zijn afgenomen (Van Uiter et al. 1997).
- 19 Voor de start van die nieuwe opleidingen is echter wel de medewerking van het bedrijfsleven nodig. In een aantal sectoren, zoals de bouw en de gezondheidszorg, blijken werkgevers weinig behoefte te hebben aan zo'n assistentenopleiding. Dat heeft onder meer te maken met de relatief hoge minimumlonen in die sectoren, waardoor het assistentenniveau te duur is.
- 20 Klopogge en Braakman (1998) noemen een aantal functies en invullingen van de brede school: vergroting van onderwijskansen van kinderen uit achterstandsgroepen, verbreding van het aanbod van de school met culturele en sportieve activiteiten, versterking van de sociale binding en vergroten van sociale vaardigheden, het verbreden

van de zorg- en buurtfunctie van de school, de brede school als voor- en naschoolse opvang, de brede school als multifunctioneel gebouw en de brede school als neerslag van ontokerd intersectoraal beleid.

²¹ Niet ondenkbaar is dat in de Wet educatie en beroepsonderwijs weer een minimumaantal lesuren wordt opgenomen. Een urennorm is ook nodig om te kunnen vaststellen of leerlingen recht hebben op studiefinanciering.

²² Blom schetst in een zeer lezenswaardig artikel in *NRC Handelsblad* drie risico's van het nieuwe leren. Het eerste risico is dat van leegte. Dat treedt op als kennis louter opgevat wordt als informatie en het leermeesterschap verdwijnt. Voor leren zijn betekenisvolle anderen nodig; niet alleen leermeesters die inspireren, met wie leerlingen zich kunnen identificeren en die uitnodigen tot zelf ontdekken en onderzoeken, maar ook andere leerlingen met wie samen geleerd en geargumenteed kan worden.

Als tweede risico noemt Blom de ongelijke middelen. Scholen verschillen sterk in leerlingenpopulatie; scholen(gemeenschappen) met een eenzijdige zwakke leerlingenpopulatie hebben vaak een kleine of helemaal geen vwo-afdeling. Zij verkeren in een veel ongunstiger positie om de nieuwe didactiek in te voeren dan bijvoorbeeld categorale gymnasia. Het derde risico is dat van de verborgen selectie. Zelfstandig leren bevoordeelt kinderen uit kansrijke milieus en benadeelt kansarme kinderen. Kansarme kinderen krijgen er naast hun taalachterstand nog een achterstand in vermogen tot zelfstandig leren bij (Blom 1997).

Literatuur

- Agerbeek (1997) Marjan Agerbeek. Trouw-onderzoek schoolprestaties. In: Trouw (1997) 25/26 oktober (ZenZ-bijlage).
- Asselberghs et al. (1998) K. Asselberghs, R. Batenburg, F. Huijgen en M. de Witte. De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland; deel IV. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA), 1998 (OSA-Voorstudie V44).
- Bakker en Cremers (1993) B.F.M. Bakker en P.G.J. Cremers. Gelijke kansen in het onderwijs? Een vergelijking van vier cohorten leerlingen in hun overgang naar het voortgezet onderwijs. Voorburg: CBS, 1993.
- Becker en Vink (1994) J.W. Becker en R. Vink. Secularisatie in Nederland, 1966-1991. De verandering van opvattingen en enkele gedragingen. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994 (Sociale en Culturele Studie 19).
- Becker et al. (1997) J.W. Becker, J. de Hart en J. Mens. Secularisatie en alternatieve zingeving in Nederland. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Sociale en Culturele Studie 24).
- BiZa (1993) Overheid en arbeidsmarkt. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1993.
- Blank et al. (1990) J.L.T. Blank, S. Boef-van der Meulen, H.M. Bronneman-Helmers, L.J. Herweijer, B. Kuhry en R.A.H. Schreurs. School en schaal. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: SCP/Samsom, 1990 (Cahier 81).
- Blom (1997) Sarah Blom. Leren leren. De gevaren van de nieuwe middelbare-schooldidactiek. In: *NRC Handelsblad* (1997) 25 oktober (katern Wetenschap en onderwijs: 4).
- Boef-van der Meulen en Bronneman-Helmers (1979) S. Boef-van der Meulen en H.M. Bronneman-Helmers. De structuur van het educatieve beleidsveld. Rijswijk: SCP, 1979 (Cahier 18).
- Boef-van der Meulen en Herweijer (1992) S. Boef-van der Meulen en L.J. Herweijer. Schoolkeuze en scholenplanning in het basis-onderwijs. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1992 (Cahier 94).
- Boerdam en Ruchti (1995) A.A. Boerdam en P.J. Ruchti. Bedrijfsopleidingen in particuliere bedrijven, 1993. In: *Kwartalschrift onderwijsstatistieken* (1995) I (32-35).
- Van den Bosch et al. (1994) D.P. van den Bosch, W.J. Dercksen en F.J.P.M. Hoefnagel. Startkwalificatie en leerplicht. Den Haag: WRR/Sdu, 1994 (Werkdocument 76).
- Bronneman-Helmers (1988) H.M. Bronneman-Helmers. Samenhang rond volwasseneneducatie. Jeugdonderwijs en volwasseneneducatie, deel I. Rijswijk: SCP, 1988 (Cahier 47).
- Bronneman-Helmers (1992) H.M. Bronneman-Helmers. Volwasseneneducatie tussen markt en overheid. Op zoek naar de kerntaken van de overheid ten aanzien van onderwijs, vorming en scholing van volwassenen. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1992 (Cahier 89).
- BVE procescoördinatie (1997) Sprong naar kwaliteit. Bunnik: BVE procescoördinatie, 1997.
- CBS (a) Centraal Bureau voor de Statistiek. Statistiek overheidsuitgaven voor onderwijs. Den Haag: Sdu, diverse jaren.
- CBS (b) Centraal Bureau voor de Statistiek. Zakboek onderwijsstatistieken; onderwijs cijfergewijs. Den Haag: Sdu, diverse jaren.

- CBS (c) Centraal Bureau voor de Statistiek. Volwasseneneducatie statistisch overzicht. Den Haag: Sdu, diverse jaren.
- CBS (1972) Centraal Bureau voor de Statistiek. Schoolkeuze en schoolloopbanen van leerlingen bij het voortgezet onderwijs: generatie glo leerjaar 6 1964/65. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1972.
- CBS (1996) Tijdreeksen arbeidsrekeningen 1969-1993. Voorburg/ Heerlen: CBS, 1996.
- CBS (1997a) Centraal Bureau voor de Statistiek. Enquête beroepsbevolking 1996. Den Haag: Sdu, 1997.
- CBS (1997b) Onderwijsrekeningen 1996/1997. Voorburg/Heerlen: CBS, 1997.
- CEB (1994) Commissie evaluatie basisonderwijs. Zicht op kwaliteit. Evaluatie van het basisonderwijs. Eindrapport. De Meern/Den Haag: Inspectie van het onderwijs/Sdu, 1994.
- Commissie-Van Kemenade (1992) Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen. Zoetermeer: Commissie allochtone leerlingen in het onderwijs, 1992.
- Commissie-Kemner (1995) Commissie leerwegen in en na het voortgezet onderwijs. Leerwegen gewogen. Den Haag: Sdu, 1995.
- Commissie-Kohnstamm (1996) Zo onvoorspelbaar als het leven zelf. Zoetermeer: Commissie indicatiestelling onderwijs-achterstanden, 1996.
- Commissie-Rauwenhoff (1990) Tijdelijke adviescommissie onderwijs en arbeidsmarkt. Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1990.
- Commissie-De Wit (1998) Advies van de Commissie geschiedenisonderwijs. Het verleden in de toekomst. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1998.
- Conen et al. (1983) G.J.M. Conen, F.Huigen en B.J.P. Riesewijk. De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in 1960, 1971 en 1977 (II). In: ESB (1983) 11 mei (416-422).
- Cremers en Bakker (1994) P.G.J. Cremers en B.F.M. Bakker. Effecten van de toegenomen onderwijsdeelname op de gelijkheid van onderwijskansen. Paper voor de sociaal-wetenschappelijke studiedagen te Amsterdam, 7 en 8 april 1994.
- Doets en Huisman (1997) Cees Doets en Tonny Huisman. Digitale vaardigheden. De stand van zaken in Nederland. Den Bosch: CINOP, 1997.
- Doornbos en Stevens (1987) K. Doornbos en L.M. Stevens. De groei van het speciaal onderwijs, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1987.
- Dijkstra et al. (1997) A.B. Dijkstra, J. Dronkers en R. Hofman (red.). Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997.
- Driessen et al. (1997) G. Driessen en H Dekkers, m.m.v. W. de Wit. Voortijdig schoolverlaten en de overgang naar arbeidsmarkt en vervolgopleidingen. Nijmegen: ITS, 1997.
- Dronkers en Van der Stelt (1986) J. Dronkers en H.G. van der Stelt. Economische groei en onderwijsdeelname. In: A.M.L. van Wieringen (red.). Innovatie van onderwijs en arbeid. Bijdragen aan de onderwijsresearch. Lisse: Swets en Zeitlinger, 1986 (91-102).
- Dronkers en De Graaf (1995) J. Dronkers en P.M. de Graaf. Ouders en het onderwijs van hun kinderen. In: J. Dronkers en W. Ultee (red.). Verschuivende ongelijkheid in Nederland: sociale gelaagdheid en mobiliteit. Assen: Van Gorcum, 1995 (46-66).
- Eldering en Vedder (1992) Lotty Eldering en Paul Vedder. Opstap: een opstap naar meer schoolsucces? Amsterdam/ Lisse: Swets en Zeitlinger, 1992.
- Fishkin (1983) J. Fishkin. Justice, equal opportunity and the family. New Haven/London: Yale University press, 1983.
- Goedegebuure en Vos (1988) L.C.J. Goedegebuure. Herstructurering van het hoger beroepsonderwijs; de operatie STC/HBO. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988 (Beleidsgerichte studie hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek 16).
- De Graaf (1996) Onderwijs en arbeidsmarkt. Ontwikkelingen in de waarde van diploma's. In: H.G.B. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.). De sociale segmentatie van Nederland in 2015. Den Haag: Sdu, 1996 (WRR-Voorstudies en achtergronden V96: 95-118).
- Ganzeboom (1996) H.B.G. Ganzeboom. Onderwijsexpansie en onderwijskansen. In: H.G.B. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.). De sociale segmentatie van Nederland in 2015. Den Haag: Sdu, 1996 (WRR- Voorstudies en achtergronden V96: 13-48).
- Harmsen en Doornbos (1997) E. Harmsen en J.W.M. Doornbos. Onderwijsindicatoren, onderdeel 8. In: Kwartaalschrift onderwijsstatistiek (1997) I (74).
- Van Heek (1968) F. van Heek. Het verborgen talent. Meppel: Boom, 1968.
- Herweijer (1984) L.J. Herweijer. De groei van het buitengewoon onderwijs. Rotterdam: Erasmus universiteit/ vakgroep Onderwijs sociologie en onderwijsbeleid, 1984.
- Herweijer en Blank (1987) L.J. Herweijer en J.L.T. Blank. Onderwijsexpansie en werkloosheid. In: Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken 3 (1987) 3 (80-86).

- Herweijer (1992) L.J. Herweijer. Waarom blijft de onderwijsverzuiiling bestaan? In: P. Dekker en M. Koningsvan der Snoek (red.). Sociale en culturele kennis. Hoe bevalt de Nederlandse vrouw? en 44 andere vragen beantwoord. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1992 (Cahier 93).
- Hendrickx et al. (1995) J. Hendrickx, W. Uunk en J. Smits. Stratificatie en het huwelijk: partnerkeuze en partnereffecten. In: J. Dronkers en W. Ultee (red.). Verschuivende ongelijkheid in Nederland: sociale gelaagdheid en mobiliteit. Assen: Van Gorcum, 1995 (162-181).
- Hofman (1993) W.H. Adriaan Hofman. Effectief onderwijs aan allochtone leerlingen. Een empirische studie naar de invloed van school- en klasfactoren op de loopbaan van allochtone en autochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs. Delft: Eburon, 1993 (proefschrift).
- Hoogendijk en Wolfgram (1997) Wim Hoogendijk en Peter Wolfgram. KEA over de helft. Rotterdam: Centrum Educatieve Dienstverlening, 1997.
- Huijgen (1989) F. Huijgen. De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland, deel III. Bevolking in loondienst en functiestructuur in 1977 en 1985. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1989 (OSA-Voorstudie V33).
- Jansen en Mulder (1996) W. Jansen en C. Mulder. Wie trouwt met wie? Trends in de mate van openheid van de Nederlandse samenleving, afgemeten aan het opleidingsniveau van (huwelijks)partners. In: H.G.B. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.). De sociale segmentatie van Nederland in 2015. Den Haag: Sdu, 1996 (WRR-Voorstudies en achtergronden V96: 69-94).
- De Jong et al. (1996) U. de Jong, D. Webbink, H. Meulenbeek, M. Voorthuis, F. Haanstra en F. Verbeek. Uitstel of afstel. Een onderzoek naar achtergronden en motieven om niet direct verder te studeren. Amsterdam: SEO/SCO-Kohnstamm Instituut, 1996.
- De Jong et al. (1997) U. de Jong, J. Roeleveld, H.D. Webbink. Verder studeren in de jaren negentig. Studiekeuze en studieloopbaan over de periode 1991-1995. Eindrapport. Amsterdam/Den Haag: SEO/SCO-Kohnstamm Instituut/Sdu, 1997.
- Van der Kamp en Scheeren (1996) M. van der Kamp en J. Scheeren. Functionele taal- en rekenvaardigheden van oudere volwassenen in Nederland. Groningen/Amsterdam: GION/Max Gootte Kenniscentrum, 1996.
- Van Kessel en Kral (1992) N. van Kessel en M. Kral. Trouw en ontrouw bij schoolkeuze. De richtingentrouw bij de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs. Nijmegen: ITS, 1992.
- Kloprogge en Braakman (1998) Jo Kloprogge en Loes Braakman. De brede school; het nieuwe onderwijsdool? In: Didaktief & school 28 (1998) 4 (20-22).
- Kropman en Collaris (1974) J.A. Kropman en J.W.M. Collaris. Van jaar tot jaar. Onderzoek naar de school- en beroeps-carrière van jongens en meisjes die in 1965 het lager onderwijs verlieten: eerste fase. Nijmegen: ITS, 1974.
- Kuhry (1998) Bob Kuhry. Trends in onderwijsdeelname. Van analyse tot prognose. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1998 (proefschrift).
- Langelaan (1997) Michaja Langelaan. Lang leve het klassikale rekenonderwijs! In: NRC Handelsblad, 14 juni 1997.
- Leune (1993) J.M.G. Leune. Onderwijs sociologie en onderwijsbeleid in Nederland. Aantekeningen over een lat-relatie. Paper gepresenteerd op de tiende onderwijs sociologische conferentie 28 en 29 oktober 1993 te Lunteren.
- Leune (1997) Han Leune. Onderwijs op weg naar de 21e eeuw. Trends en contradicties. In: Comenius (1997) 17 (13-26).
- Mare (1981) R.D. Mare. Chance and stability in educational stratification. In: American sociological review (1981) 46 (72-87).
- Matthijssen en Sonnemans (1959) M.A.J.M. Matthijssen en J.J.M. Sonnemans. Schoolkeuze en schoolsukses bij vmo en ulo in Noord-Brabant. Tilburg: Zwijsen, 1959.
- Meijnen et al. (1991) G.W. Meijnen, G.W. Smink, G. Ledoux en M. Robijns. Schoolvoorbeelden. Effectief onderwijs aan kinderen uit achterstandsmilieus. Meppel: Edu-actief, 1991.
- Mulder (1996) Lia Mulder. Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijsvoorrrangsbeleid getoetst. Nijmegen/Ubbergen: ITS/Tandem Felix, 1996.
- OC&W (1996) Voortgezet onderwijs in cijfers. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1996.
- OC&W (1997) Investeren in voorsprong. Actieplan voor informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1997.
- OC&W (1998) Nationaal actieprogramma Een leven lang leren. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1998.
- OECD (1997) Education at a glance 1997. Parijs: Organisation for economic co-operation and development, 1997.
- Oosterbeek (1994) Hessel Oosterbeek. Onderwijs op maat geknipt. Een analyse van vouchers in het postleerplichtig onderwijs. Bunnik: Raad voor de Volwasseneneducatie, 1994.

- Overmaat en Ledoux (1996) Marianne Overmaat en Guuske Ledoux. School- en klaskenmerken basisonderwijs en speciaal onderwijs. Beschrijvende rapportage op basis van het Prima-cohortonderzoek 1994/95. Amsterdam/Ubbergen: SCO-Kohnstamm Instituut/Tandem Felix, 1996.
- O&W (1974) Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties. Maatregelen tot uitvoering van het onderwijsstimuleringsbeleid. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1974.
- O&W (1975a) Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1975.
- O&W (1975b) Naar een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs (Structuurnota). Den Haag: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1975.
- O&W (1976) Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Onderwijsverslag over het jaar 1975. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1976.
- O&W (1981) Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Onderwijsverslag over het jaar 1980. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1981.
- O&W (1985a) Minder regels, meer ruimte. Notitie inzake de mogelijkheden tot vermindering van de regelgeving op het terrein van het onderwijs en tot bevordering van de autonomie van de onderwijsinstellingen. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1985.
- O&W (1985b) Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen/ministerie van Landbouw en Visserij, 1985.
- O&W (1987) Ontwerp Hoger onderwijs en onderzoek plan 1988. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987.
- O&W (1991a) Feiten en cijfers 1991. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1991.
- O&W (1991b) Samen werken aan beroepsonderwijs. Gezamenlijke beginselverklaring van overheid en centrale werkgevers- en werknemersorganisaties inzake Rauwenhoff 1991-1994. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, juli 1991.
- O&W (1993) Blijven leren. Discussienota. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993.
- Pels (1998) T. Pels Opvoeding in Marokkaanse gezinnen in Nederland. De creatie van een nieuw bestaan. Assen: Van Gorcum, 1998.
- Peschar en Meijer (1997) J.L. Peschar en C.J.W. Meijer. WSNS op weg. De evaluatie van het Weer samen naar schoolbeleid. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997.
- Van der Ploeg (1993) S.W. van der Ploeg. The expansion of secondary and tertiary education in the Netherlands. Nijmegen: ITS, 1993 (OOMO-reeks).
- Pommer en Ruitenbergh (1994) Evert Pommer en Leendert Ruitenbergh. Profijt van de overheid III. De verdeling van gebonden inkomensoverdrachten in 1991. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994 (Cahier 116).
- Presidium Kennisdebat (1997) Kennis maken met de toekomst. Het kennisdebat 1996-1997: analyse en aanbevelingen. Zoetermeer: Projectbureau Kennis voor Morgen, 1997.
- Procesmanagement voortgezet onderwijs (1997) Van onderwijzen naar leren. Procesplan PMVO 1996-2000. Den Haag: Procesmanagement voortgezet onderwijs, 1997.
- Reezigt (1993) G.J. Reezigt. Effecten van differentiatie op de basisschool. Groningen: RION, 1993.
- Rispens et al. (1996) J. Rispens, J.M.A. Hermanns en W.H.J. Meeuws (red.). Opvoeden in Nederland. Assen: Van Gorcum, 1996.
- Rijken en Ganzeboom (1997) S. Rijken en H. Ganzeboom. Historische ontwikkelingen in onderwijskansen in Nederland: trends en structuur. Paper voor de twaalfde onderwijssociologische conferentie Onderwijs en ongelijkheid. November 1997.
- Schoor (1997) Carola Schoor. De opkomst van het neo-klassikaal onderwijs. In: Didaktief & school (1997) oktober (4-8).
- SCP (1988) Naar een geïntegreerd beleid voor jongvolwassenen. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: SCP/Samsom, 1990 (Cahier 64).
- SCP (1992) Sociaal en Cultureel Rapport 1992. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1992.
- SCP (1994) Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994.
- SCP (1996) Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996.
- SCP (1997) Sociale en Culturele Verkenningen 1997. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 139).
- SCP (1998) Sociale en Culturele Verkenningen 1998. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1998 (Cahier 149).
- Sinkeldam (1997) I. Sinkeldam. Schoolsucces en opleidingsniveau ouders. In: Kwartaalschrift onderwijsstatistieken (1997) I (10-12).
- Talsma (1995) P.A. Talsma. Prestatieniveau aan het einde van de basisschool, onveranderde samenhangen. In: Kwartaalschrift onderwijsstatistieken (1995) IV (13-14).
- Tesser en Veenman (1997) P.T.M. Tesser en J. Veenman. Rapportage minderheden 1997. Van school naar werk; de arbeidsmarktkansen van jongeren uit de minderheden in verband met het door hen gevolgde onderwijs. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 142).

- Tesser et al. (1995) P.T.M. Tesser, C.S. van Praag, F.A. van Dugteren, L.J. Herweijer en H.C. van der Wouden. Rapportage minderheden 1995. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1995 (Cahier 123).
- Tesser et al. (1996) P.T.M. Tesser, F.A. van Dugteren en A. Merens. Rapportage minderheden 1996. Bevolking, arbeid, onderwijs, huisvesting. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996 (Cahier 133).
- Thijssen (1997) J.G.L. Thijssen. *Leren om te overleven. Over personeelsontwikkeling als permanente educatie in een veranderende arbeidsmarkt*. Utrecht: Universiteit Utrecht, 1997 (inaugurele rede).
- TK (1996/1997) Brief van 13 januari 1997 inzake bestuurlijke krachtenbundeling en vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25 000 VIII, nr. 66.
- Van Uitert et al. (1997) C.J.L.G. van Uitert, M. Veeken en G.Th. Elsendoorn. Monitoring fiscale faciliteit leerlingwezen. In: *Afdrachtvermindering onderwijs. Onderzoek in het kader van de WVA, deel 1*. Zoetermeer: EIM/Arbeidsvraagstukken, 1997.
- Uitleg (1996) Mededelingen OC&W nr. 23 en 24. In: *Uitleg* (1996) 9 oktober 1996.
- Uunk en Ultee (1995) W. Uunk en W. Ultee. Partnerkeuze in Nederland. Trends in herkomst- en opleidingshomogamie tussen 1947 en 1992. In: *Sociale wetenschappen* 38 (1995) (23-46).
- Veenman et al. (1995) J. Veenman, A. Dijkstra en B. Goezinne. *Een omweg naar werk*. Den Haag: VUGA, 1995.
- De Vijlder (1996) Frans de Vijlder. *Natiestaat en onderwijs. Een essay over de erosie van de band tussen onderwijssystemen en Westerse natiestaten*. Den Haag: VUGA, 1996 (proefschrift).
- Webbink et al. (1993) H.D. Webbink, U.E. de Jong, H. Oosterbeek en J. Roeleveld. *Studiekeuze van scholieren en studenten in 1991. Verder studeren, deel 2. Een panelstudie onder scholieren en studenten*. Den Haag: Sdu, 1993.
- Wolbers en De Graaf (1996) M.H.J. Wolbers en P.M. de Graaf. *Langetermijnontwikkelingen in de opbrengsten van diploma's op de Nederlandse Arbeidsmarkt*. In: *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* 12 (1996) (296-309).
- Wolbers et al. (1997) M.H.J. Wolbers, P.M. de Graaf en W.C. Ultee. *Ontwikkelingen in de opbrengsten van diploma's op de arbeidsmarkt: structurele veranderingen én veranderde samenhang?* In: *Mens en maatschappij* 72 (1997) (263-283).
- WRR (1986) *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Basisvorming in het onderwijs*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1986 (Rapporten aan de regering 27).

Tabel B14.1 Overheidsuitgaven per leerling/student, 1975-1995 (in lopende prijzen)

	1975	1980	1985	1990	1995
basisonderwijs	2.200	3.700	4.500	4.600	5.900
speciaal onderwijs	7.200	11.700	13.500	14.100	17.000
avo	4.100	5.400	5.600	6.000	.
l(v)bo en mbo ^a	.	6.000	6.400	6.700	.
hbo	.	8.300	8.600	10.200	10.700
wo	20.700	27.900	23.400	26.600	30.800
wo exclusief gezondheidszorg en onderzoek	.	14.500	11.600	13.200	10.000

^a Per voltijdequivalent.

Bron: CBS (1991 en 1998)

Tabel B14.2 Aantal uren per week besteed aan volwasseneneducatie, bevolking van 25 jaar en ouder, 1975-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
deelnemers	5,5	5,8	5,5	6,7	4,9
overdag	2,6	3,0	3,0	3,5	2,5
's avonds	2,2	2,0	1,8	2,2	1,7
weekend	0,7	0,8	0,7	0,9	0,7

Bron: SCP (TBO'75-'95)

§ 15.1 Inleiding De ontwikkelingen in de justitie en strafrechtspleging in de afgelopen 25 jaar krijgen in dit hoofdstuk ruim aandacht. De paragrafen 15.2 tot en met 15.5 gaan over deze periode.

Paragraaf 15.2 geeft eerst een overzicht van de ontwikkeling van de criminaliteit. Een stijging van de criminaliteit deed zich al langer voor dan de hier besproken periode van 25 jaar. Het is een kenmerk van bijna de gehele naoorlogse periode.

Vervolgens wordt in paragraaf 15.3 ingegaan op de achtergronden van deze ontwikkeling. Het beeld en de oorzaken van de tot voor kort toenemende criminaliteit zijn al veel beschreven. Daarnaast deden zich specifieke ontwikkelingen voor. Soms waren deze van beperkte duur of van wisselend belang, zoals de terroristische activiteiten en de openbare-ordeproblemen rond het kraken in de jaren zeventig. Soms hadden ze een blijvend karakter, zoals de opkomst van de aan drugsverslaving gerelateerde criminaliteit.

De aandacht richt zich daarna in paragraaf 15.4 op ontwikkelingen in het beleid en de houding van het publiek tegenover criminaliteit en veiligheid. In de hele periode heeft een kritische belangstelling voor de strafrechtspleging bestaan, maar inhoudelijk veranderde deze sterk van karakter. Tot begin jaren zeventig ging de meeste aandacht uit naar de dader en de problemen die bij hem op de achtergrond een rol speelden. Daarnaast was in de strafrechtspleging ongelijkheid in de toepassing van het strafrecht een belangrijk probleem en was het streven erop gericht de rol van het strafrecht in de aanpak van criminaliteit beperkt te houden. In de jaren tachtig kregen door de toename van het aantal zaken effectiviteit en efficiëntie een grotere nadruk. Tevens ontstond meer aandacht voor het slachtoffer. Regionale Bureaus voor slachtofferhulp werden opgericht en binnen politiekorpsen werden functionarissen aangesteld die zich speciaal met slachtoffers bezighielden. De hulp aan slachtoffers groeide uit tot kerntaak van het justitiebeleid.

Paragraaf 15.5 geeft een beeld van het in de tijd toenemende beroep van burgers op de rechter en gaat in op de sociale rechtshulp.

Het veiligheidsbeleid en enkele andere actuele zaken en dilemma's in de aanpak van de criminaliteit en veiligheid zijn onderwerp van paragraaf 15.6. Vervolgens komen in deze paragraaf enkele nieuwe mogelijkheden van conflictbemiddeling aan de orde die een verder beroep op de rechter zouden kunnen beperken.

§ 15.2 Criminaliteitsontwikkelingen in de afgelopen 25 jaar Voor het geven van een overzicht van de ontwikkeling van de criminaliteit over langere tijd is het aantal processen-verbaal dat de politie wegens misdrijven opmaakt de meest geschikte indicator. Een tweede bron waaruit een indruk van het niveau van de criminaliteit kan worden verkregen, zijn enquêtes onder de

15.2.1 Gegevens van de politie en bevolkings-enquêtes

bevolking. Deze kwamen voor vergelijking in de tijd echter pas beschikbaar in het begin van de jaren tachtig. Een belangrijk verschil tussen de twee bronnen is dat enquêtes vooral de veelvoorkomende criminaliteit meten; zwaardere vormen komen te weinig voor om in een enquête te onderzoeken.¹ In de politiegegevens ontbreekt juist een deel van de lichtere criminaliteit, omdat deze minder wordt aangegeven en geregistreerd.

Daarnaast geeft de registratie van de politie weer hoe de werklust van politie en justitie zich ontwikkelde (zie hiervoor § 15.4).

Sinds het midden van de jaren vijftig, de tijd waarin het welvaartspeil van de bevolking een stijging ging vertonen, heeft zich een vrijwel ononderbroken groei van het aantal geregistreerde misdrijven voorgedaan.

Deze toename van de criminaliteit in de naoorlogse periode is niet alleen kenmerkend voor Nederland, maar komt in vrijwel alle Westerse landen voor. Een

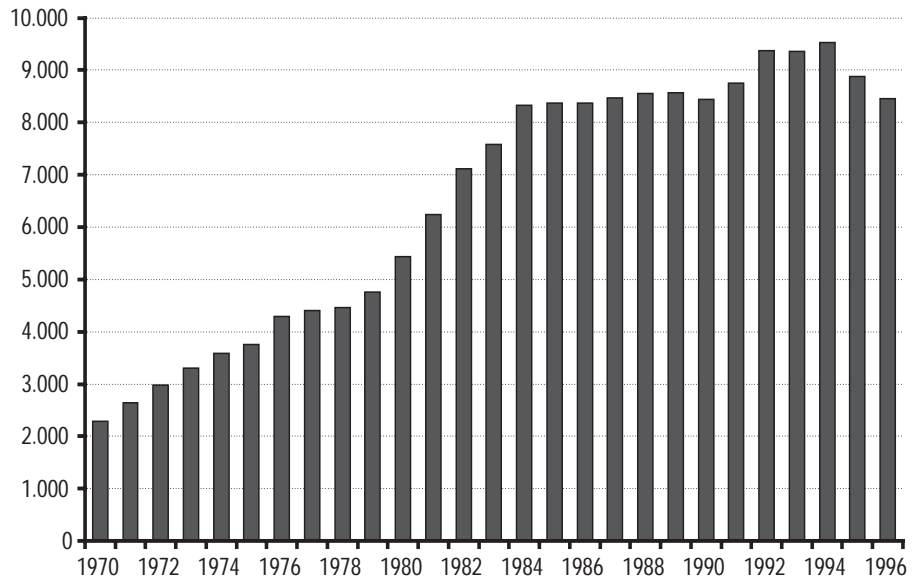
vergelijking en interpretatie van criminaliteitscijfers tussen landen is lastig omdat verschillen in omschrijving en juridische kwalificatie van delicten en in opsporings- en vervolgingsactiviteiten niet te vermijden zijn. Niettemin kan worden vastgesteld dat het niveau van de criminaliteit in Nederland tot in de jaren tachtig veel lager lag dan in de ons omringende landen. Vooral in de jaren 1980 tot 1985 heeft in ons land in korte tijd een inhaalslag naar West-Europees niveau plaatsgevonden (SCP 1990).

Geregistreeerde misdrijven en overtredingen

In de periode 1970-1994 stijgt de geregistreeerde criminaliteit van 266.000 misdrijven naar 1,3 miljoen misdrijven. Daarna doet zich sinds twee jaar een daling voor. In 1996 worden 1,2 miljoen misdrijven geregistreeerd. Hierbij moet rekening worden gehouden met de groei van de bevolking. Als deze groei in aanmerking wordt genomen, is tussen 1970 en 1994 sprake van bijna een verviervoudiging van het aantal misdrijven. Het aantal komt voor 1994 uit op 10.350 misdrijven per 100.000 inwoners; daarna loopt het terug en komt het in 1996 uit op 9.315 misdrijven. Het overgrote deel daarvan betreft misdrijven tegen het Wetboek van Strafrecht. Deze zijn weergegeven in figuur 15.1. Tot 1984 was jaarlijks sprake van toenames van zo'n 10%. In 1985 bleef voor het eerst een stijging vrijwel achterwege. Daarna waren de cijfers enkele jaren min of meer stabiel tot in 1990, waarna opnieuw een groei volgde.

Figuur 15.1

Opgemaakte processen-verbaal wegens misdrijven tegen het Wetboek van Strafrecht, 1970-1996 (in aantallen per 100.000 inwoners)



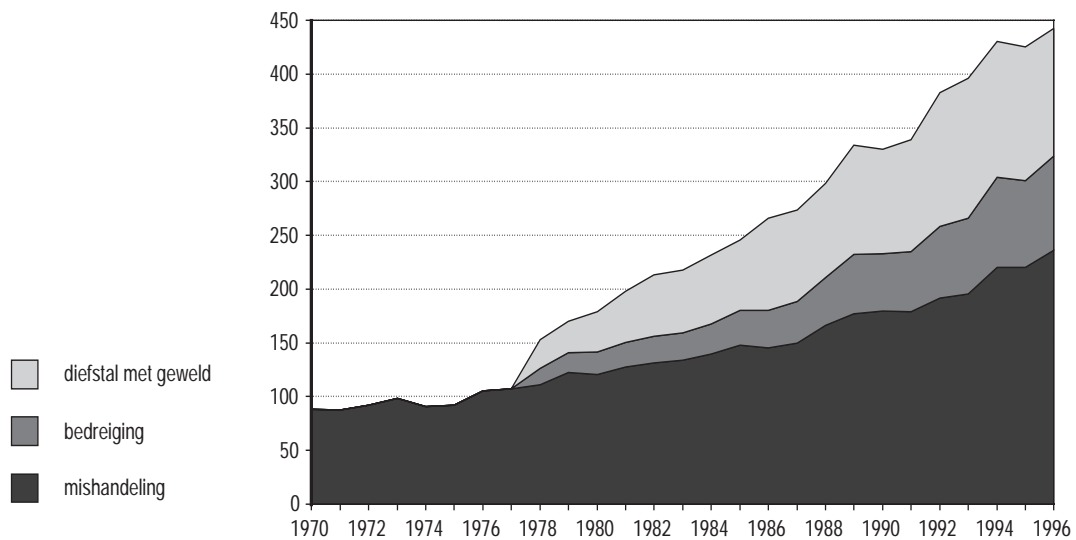
Bron: CBS (Politiestatistiek 1970-1996)

In de twee laatste jaarcijfers, 1995 en 1996, is nu een daling van het aantal geregistreeerde misdrijven vastgesteld, met respectievelijk 6% en 3%. Deze daling geldt vooral het aantal vermogensmisdrijven (-14% over twee jaar). Bij de

geweldsmisdrijven deed deze daling zich niet voor; deze namen licht toe (+1%). Het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven steeg van 25.500 in 1980 naar 66.700 in 1996. Vooral bedreiging is een delict dat de laatste jaren veel vaker in de politieregistratie voorkomt. In 1980 was dit aantal 2.300; in 1996 lag het op 11.100. Het laatste jaar nam het aantal mishandelingen en bedreigingen verder toe, met respectievelijk 7% en 9%. Het aantal misdrijven tegen het leven daalde enigszins van 3.500 in 1995 naar 3.400 in 1996. Op het totaal aantal misdrijven dat bij de politie bekend is, bedraagt de geweldscriminaliteit echter slechts 5,6%. De verder stijgende lijn voor de meest voorkomende geweldsmisdrijven mishandeling, bedreiging en diefstal met geweld is weergegeven in figuur 15.2. Ook het aantal processen-verbaal wegens misdrijven tegen de openbare orde, waarvan een groot deel onder openlijke geweldpleging valt, toont een verdere toename (zie hiervoor figuur B15.1).²

Figuur 15.2

Opgemaakte processen-verbaal wegens geweldsmisdrijven (mishandeling, bedreiging en diefstal met geweld)^a, 1970-1996 (in aantallen per 100.000 inwoners)



^a Tot en met 1977 was er geen aparte registratie van diefstal met geweld en bedreiging.

Bron: CBS (Politiestatistiek 1970-1996)

Bij de gegevens uit de politiestatistiek passen overigens nadrukkelijk enkele kanttekeningen. Het aandeel aangiften is na 1980 toegenomen; het was 16% in 1980 en liep op tot 24% in 1992. De stijging van de criminaliteit in de politiecijfers is dus voor een deel het gevolg van een grotere bereidheid tot het doen van aangifte. Daarnaast is de politieregistratie verbeterd door een verder voortgeschreden automatisering. Meer in het algemeen zal de opsporing van crimineel gedrag en de manier waarop instanties daarop inspelen naar tijd en plaats verschillen.

Wat tevens opvalt is dat, hoewel in de loop van de tijd ook in andere wetten strafbepalingen zijn opgenomen, in de ter kennis van de politie gekomen crimi-

naliteit andere wetten dan het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet altijd een geringe plaats bleven innemen.

Bij een interpretatie van gegevens over minder- en meerderjarige verdachten over de jaren heen zijn de afnemende ophelderingspercentages van belang. In 1970 bedroeg het ophelderingspercentage voor misdrijven tegen het Wetboek van Strafrecht 36 (ter vergelijking, in 1965 was het nog 51), waarna het over de gehele periode geleidelijk daalde naar 14 in 1996. De toename van het aantal verdachten blijft hierdoor steeds meer achter bij de ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit en het aantal minderjarige verdachten is in de loop van de tijd een slechtere indicator voor de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit geworden (zie hiervoor de figuren B15.2 t/m B15.6). Tabel 15.1 vat de gegevens samen.

Tabel 15.1		Misdrijven waarvan proces-verbaal is opgemaakt door de politie en Koninklijke Marechaussee, in verzekeringstellingen en schuldigverklaringen, overtredingen (processen-verbaal en transacties), 1975-1994 (absoluut en per 100.000 inwoners)							
	1975	1980	1985	1990 ^a	1993	1994	1995	1996	
misdrifven (x 1.000)		453	706	1.094	1.150	1.274	1.305	1.223	1.183
ww.									
Wetboek van Strafrecht		389	616	999	1.037	1.173	1.202	1.125	1.074
ww.									
vernieling en openbare orde		.	.	.	143	151	155	153	170
gewelddmisdrijven		.	.	.	50	62	66	65	67
vermogensmisdrijven		.	.	.	840	956	977	904	834
Wegenverkeerswet		47	75	81	81	85	89	89	99
ophelderingspercentage ^b			29	24	22	19	18	17	17
gehoorde verdachten (totaal)		148	210	266	245	243	243	247	254
minderjarige verdachten		36	41	46	36	37	39	41	51
inverzekeringstellingen		20	30	41	36	46	49	45	42
schuldigverklaringen		.	79	77	83	80	90	92	98
overtredingen (x 1.000.000)		2,6	3	2,8	2,8	0,3	0,3	.	0,1
per 100.000 inwoners van 12-79 jaar									
misdrifven		4.246	6.229	9.168	9.357	10.163	10.349	9.654	9.315
overtredingen ^c		24.291	26.402	23.750	24.550	2.149	2.259	1.983	1.913

^a In deze tabel hebben de gegevens over misdrijven van 1990 en later betrekking op de processen-verbaal die de politie opmaakte. De gegevens over 1985 en eerdere jaren betreffen de aan de politie ter kennis gekomen feiten.

^b Dit percentage heeft betrekking op het totaal aantal opgemaakte processen-verbaal terzake van misdrijven, dat wil zeggen inclusief de Wegenverkeerswet, WED, Opiumwet, en andere wetten.

^c In de periode 1990-1992 is de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, de wet-Mulder, in fasen ingevoerd. Halverwege 1992 was de invoering landelijk. Circa 90 % van de overtredingen wordt nu administratiefrechtelijk afgedaan (OM 1994).

Bron: CBS (a en b)

Op het punt van de overtredingen die de politie afhandelde, trad vanaf 1985 geen sterke toename meer op. Deze overtredingen zijn voor het grootste deel

verkeersdelicten zonder letsel of schade. Tussen 1991 en 1994 bedraagt het aantal nog maar 9% van dat in 1990, maar dit is het effect van nieuwe wetgeving: de Wet administratieve afhandeling verkeersovertredingen (de wet-Mulder). Deze wet maakte het mogelijk lichtere verkeersovertredingen administratiefrechtelijk, als bestuurlijke boetes, af te doen.³ Deze boetes worden verder door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) afgehandeld. Worden deze 'Mulder-feiten' in de cijfers van de overtredingen opgenomen, dan blijkt dat het aantal (afgehandelde) verkeersovertredingen sterk is toegenomen. Ten opzichte van 1991 steeg het met 60%. De politiekorpsen legden in 1997 4.654.000 administratieve sancties wegens verkeersovertredingen op, tegen 3.719.000 in 1996. De toename is het gevolg van intensievere controles, vooral op snelheids-overtredingen.

Parkeerboetes zijn sinds de invoering van de Wet gemeentelijke parkeerbelastingen in 1991 gefiscaliseerd, wat inhoudt dat deze boetes fictief als een belastingheffing worden opgelegd. De belangrijkste reden voor de wijzigingen was dat de bestraffing van het grote aantal verkeersovertredingen door overbelasting van politie en openbaar ministerie steeds minder effectief was geworden.

Heterogeniteit Verhullend in het vorenstaande beeld is de schijn van homogeniteit die erdoor wordt gewekt. In de loop van de tijd kwamen er verschillende nieuwe groepen delicten en delictplegers bij, die soms ook weer tijdelijk of permanent uit het gezichtsveld verdwenen. Een voorbeeld van de laatste groep zijn de in groter verband gepleegde ordeverstoringen rond het kraken. Deze culmineerden in 1984 in de ontruiming van een groot kraakpand in Amsterdam, maar namen daarna sterk in betekenis af. Het terrorisme dat in het begin van de jaren zeventig veel zorg baarde, verdween in het begin van de jaren tachtig vrijwel van het toneel. De vrij plotseling ontstane problemen met Zuid-Molukkers begin jaren zeventig, die zich uitten in gijzelingen en treinkapingen (in Smilde en Wijster), raakten nadien weer op de achtergrond. Eind jaren tachtig ontstonden problemen rond criminaliteit van sommige etnische groepen en de georganiseerde misdaad. Voor andere delicten en daders was de aandacht wisselend of was sprake van een golfbeweging, zoals (de aanpak van) geweld in huiselijke kring waarvoor recentelijk opnieuw aandacht ontstaat, pornografie en gokken. Geweld in huiselijke kring werd in de periode 1985-1989 eerder onderzocht door Römken (1989) en Wöstmann (1988).⁴ Een meer blijvende plaats zijn de al genoemde verkeersdelicten gaan innemen, evenals criminaliteit in verband met verdovende middelen en overvallen.

De handel in drugs werd in 1972 voor het eerst genoemd in de Memorie van Toelichting bij de justitiebegroting. Het plotselinge stijgen van het aantal heroïnegevallen, van 1 geval in 1970 naar 60 in 1972 wekte verontrusting. Over de relatie harddrugsgebruik en criminaliteit ontbrak het lange tijd aan gegevens. In onderzoek van Grapendaal et al. (1991) werd geschat dat 10%-20% van de verslaafden verantwoordelijk zouden zijn voor meer dan 50% van delicten als winkeldiefstal, inbraak en straatroof. Bieleman et al. (1995)⁵ gaan uit van een totaalaantal harddrugsgebruikers⁶ van 28.000 en schatten dat ten minste 11.750 van hen zich aan crimineel gedrag schuldig maken. De groep zou verantwoordelijk zijn voor minimaal een derde van de opgehelderde misdrijven (90.000) en zelfs voor de helft van de veelvoorkomende criminaliteit.

Overvallen kwamen begin jaren tachtig als categorie 'ernstige misdrijven' naar voren. Sinds 1969 waren daarover afzonderlijk gegevens gepubliceerd. Vooral tussen 1980 en 1993 was van een sterk stijgende trend sprake. Vonden in 1969 nog slechts 98 overvallen plaats, in 1993 bedroeg het aantal 2.714 (Van Bergeijk en Ovaa 1977; Mertens en De Leve 1991; Van den Eshof en Weimar

1991; CRI 1994). Daarna zette enige daling in; in 1995 kwam het aantal uit op 2.007 en in 1996 op 2.033, maar de nieuwste gegevens vertonen opnieuw een stijging. In 1997 vonden 2.305 overvallen plaats.

Overvallen komen vanouds vooral in de steden voor en blijken daar bovendien sterk geconcentreerd plaats te vinden in bepaalde wijken en buurten. In het laatste rapport van het Platform overvalcriminaliteit (1998) werd berekend dat meer dan 50% van de overvallen in 31 wijken en buurten plaats had. In deze cijfers bleef het aantal in de vier grote steden stabiel en was vooral buiten de Randstad een toename van het aantal overvallen te zien. De gegevens van de CRI wijzen uit dat de in de loop van de tijd betere beveiliging van banken tot een andere modus operandi van overvallers leidde, waarbij deze klanten gijzelden. Ook trad een verplaatsing van de problematiek op naar nieuwe kwetsbare objecten. Dit leidde tot een grote daling van het aantal overvallen bij de geldinstellingen, van 515 in 1993 naar 146 in 1996 (hoewel ook hier in 1997 weer een stijging optrad, naar 210). Het laatste jaar werden vooral winkels (637 overvallen), horecabedrijven (496) en woningen (426) beroofd.

Bij drie kwart van de overvallen wordt gebruik gemaakt van vuurwapens. Vooral in de jaren tachtig is dit in toenemende mate gepaard gegaan met doden en gewonden. In de politiestatistiek toonden de cijfers over misdrijven tegen de Vuurwapenwet echter een neergaande lijn, wat een weerspiegeling was van de teruglopende opsporingsactiviteiten (Kruissink en Kouwenberg 1991). Deze geringe aandacht voor vuurwapencriminaliteit heeft verschillende oorzaken. De Wet wapens en munitie was complex; voor de handhaving was specifieke deskundigheid vereist. Daarnaast lijken organisatorische aspecten een rol te spelen. Deze hebben volgens Kruissink en Wiebrens (1992) te maken met een gebrek aan sturing bij de politie en aan mogelijkheden om beleidsdoelstellingen te formuleren en te handhaven. Begin 1997 is de wet op een aantal punten vereenvoudigd. Van 1995 op 1996 vertonen de cijfers nu enige toename.

Een ander soort (roof)overvallen vormen berovingen op straat, die in de politie-registratie onder diefstal met geweld vallen. Over straatroof verschenen verschillende studies waarin getracht werd de achtergronden te belichten, zoals het onderzoek van Kroese en Staring (1993) onder gedetineerde overvallers en de onderzoeken aan de hand van processen-verbaal van De Haan (1993) en Van de Bunt et al. (1993). Uit de studies komt naar voren dat straatroof voor een groot deel uit sociale achterstand en verslaving te verklaren valt, maar dat het, vooral bij jongeren, deels om een soort recreatiecriminaliteit lijkt te gaan.

Georganiseerde misdaad is in West-Europa lange tijd vooral als Amerikaans of Italiaans (Siciliaans) probleem gezien. Het bestaan van georganiseerde criminaliteit in Nederland en Duitsland werd eerst betwist (Fijnaut 1994). In 1989 en 1991 zijn door de Centrale Politie Recherche Commissie tellingen gepubliceerd. De aantallen kwamen in 1989 uit op 200 misdaadgroepen en in 1991 op 600 groepen. Deze aantallen waren sterk afhankelijk van de (verschillende) definities die waren gehanteerd en deze riepen veel discussie op. In 1992 verscheen de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland, dreigingsbeeld en plan van aanpak* (TK 1992/1993) die een aanzet gaf voor preventiebeleid. Dit zou in samenwerking met het bedrijfsleven en het bestuur van de grond moeten komen en het was de basis voor het vormen van de interregionale researchteams (IRT's). Wetenschappelijk onderzoek was echter summier. Echt brede aandacht kreeg het onderwerp pas in het onderzoek dat ten behoeve van de parlementaire-enquêtecommissie werd verricht (TK 1995/1996). In de vorige aflevering van dit hoofdstuk in het *Sociaal en Cultureel Rapport* (SCP 1996) is hier ruim aandacht aan besteed.

Slachtofferenquêtes

Het beeld dat in het voorgaande is geschetst, had betrekking op gegevens van de politie. Uit enquêtes die onder burgers worden gehouden, rijst een afwijkend beeld. Hoewel ook deze enquêtes geen volledig beeld van de criminaliteit geven (er kan geen slachtoffer zijn, delicten kunnen zijn vergeten en bedrijven of gemeentelijke diensten kunnen slachtoffer zijn) blijkt eruit dat het aantal slachtoffers een veelvoud is van het aantal dat op grond van de politieregistratie verwacht zou mogen worden. Er blijkt een groot *dark number* te bestaan: een aanzienlijk deel van de criminaliteit blijft bij de politie onbekend. Het totaal van diefstaldelicten, vernielingen en geweldsdelicten werd voor 1996 in de Enquête rechtsbescherming en veiligheid (ERV) van het CBS geschat op 3,8 miljoen delicten. Het is samengesteld uit circa 1,7 miljoen diefstallen, 1,4 miljoen vernielingen en ruim 700.000 geweldsdelicten. Een aantal gevallen van doorrijden na een ongeval, dat in 1996 ruim 160.000 bedraagt, is in dit totaalcijfer niet opgenomen. Voor het voorgaande jaar, 1995, was dit geschatte aantal hoger: 4,3 miljoen. Volgens deze gegevens daalde deze veelvoorkomende criminaliteit dus met bijna een half miljoen delicten. Uit de enquêtes is bekend dat mannen wat vaker slachtoffer zijn dan vrouwen. Het slachtofferrisico is echter vooral aan leeftijd gebonden. Onder jongeren in de leeftijd van 15-24 jaar ligt het aandeel slachtoffers in de laatste aflevering op 37%; onder de leeftijdsgroep 65-jarigen en ouder is het 11% (CBS 1997).

Tabel 15.2 geeft een overzicht van de ontwikkeling in de tijd vanaf 1980.

Tabel 15.2

Aantal ondervonden delicten per 1.000 inwoners, 15 jaar en ouder, 1980-1996

	geweldsdelicten	diefstaldelicten	vernielingen	totaal
1980	60	127	126	312
1982	82	152	134	368
1984	94	156	124	374
1986	76	156	109	341
1988	74	142	107	323
1990	77	145	105	328
1992	80	156	116	352
1993	70	150	133	353
1994	71	153	127	351
1995	68	161	121	350
1996	58	135	117	310

Bron: CBS (ERV'96)

In deze tijdreeks doet zich veel minder duidelijk een opwaartse of neerwaartse trend voor.

In de studie van Kester en Junger-Tas (1994) zijn voor de periode 1980 tot en met 1992 de trends van de politiegegevens en Slachtofferenquêtes vergeleken. Zij onderscheidden de brede categorieën diefstal, vernieling en geweld. Voor de vermogensmisdrijven volgen de trends uit de twee bronnen elkaar redelijk.⁷ Voor deze delicten komen de trends tevens in de tijd dichter bijeen, wat erop wijst dat de politie een groter deel van de diefstallen is gaan registreren. Dit gold ook voor de categorie 'vernielingen'. Het is waarschijnlijk een gevolg van de sterk toegenomen aandacht voor de kleine criminaliteit in het begin van de jaren tachtig. De belangrijkste inhoudelijke conclusie van Kester en Junger-Tas (1994) is dat zich tussen 1970 en 1984 een sterke stijging van de criminaliteit heeft voorgedaan.

Van 1984-1990 was de stijging gering. Dit gold niet voor de geweldscriminaliteit; deze nam ook na 1984 toe.

De gegevens uit de Slachtofferenquêtes na 1990 tonen na opnieuw een stijging, geleidelijk een stabilisering en van 1995 op 1996 een uitgesproken daling. De stijging van de geweldscriminaliteit in 1995 en 1996 die nu de laatste twee jaar in de politiegegevens naar voren komt, komt niet terug in de Enquêtes rechtsbescherming en veiligheid. Dit was wel het geval in de in 1997 gehouden Politiemonitor bevolking. Voor dit verschil is niet echt een verklaring voorhanden. De Politiemonitor bevolking is een relatief nieuwe - sinds 1993 landelijk gehouden - tweejaarlijkse, grootschalige telefonische enquête met vragen over slachtofferervaringen en over de dienstverlening van de politie. In de laatste resultaten is sprake van een afname van het slachtofferschap van vermogensdelicten als inbraken en autodiefstal, en een toename van delicten als mishandeling en bedreiging met geweld. De uitkomsten van de politiestatistiek en de Politiemonitor bevolking laten dus wel dezelfde tendenties zien: een afname van vermogensmisdrijven en een toename van geweldsmisdrijven.

- § 15.3 Achtergronden De vraag waarom in de naoorlogse periode het criminaliteitsniveau sterk is gestegen en op een hoog niveau bleef, is vooral sinds de jaren tachtig veel gesteld. Op het eerste gezicht was het samenvallen van een periode van groei van de welvaart met een stijgende criminaliteit niet goed te begrijpen en ook niet verwacht (vgl. ook Van Dijk 1991). Verondersteld werd dat het veelal om bagatel delicten van opgroeiende jongeren ging, die niet als bijzonder ernstig waren te zien. Toen bleek dat het voor een deel om vroegdelinquenten ging die een criminele carrière doorliepen en om criminaliteit die verband hield met verslavingsproblemen en die overlast gaf, veranderde het beeld. Als kenmerkend voor de visie in het begin van de jaren zeventig kunnen de voorspellingen worden gezien die Dessaur en Gunther Moor deden voor het rapport *De komende vijftientig jaar* van de WRR (1977). Verwacht werd dat vooral delicten die met burgerlijke ongehoorzaamheid van doen hadden in de toekomst zouden toenemen, zoals studentenprotesten en protesten tegen 'verouderde samenlevingsstructuren'. Voor de geweldscriminaliteit en de zedencriminaliteit werd een daling verwacht, het laatste vanwege de grote tolerantie en de seksuele autonomie van burgers. Dit toekomstbeeld heeft nu, ruim twintig jaar later, weinig herkenningspunten meer. Een aantal exogene ontwikkelingen die het onderwerp zijn van de eerste hoofdstukken van dit SCR is in onderzoek en beleidsnota's in verband gebracht met de toename van het criminaliteitsniveau. Het (relatieve) belang dat eraan moet worden gehecht, wordt door onderzoekers echter vaak betwist.

Demografische ontwikkelingen Het aandeel jongeren lijkt een belangrijke gegeven voor de aard en omvang van de criminaliteit: de veelvoorkomende criminaliteit wordt voor een groot deel door jongeren gepleegd. De afgelopen 25 jaar trad een vermindering van het aantal jongeren op als gevolg van een dalend geboortecijfer. In het begin van de jaren tachtig kwam deze neergang tot uitdrukking in de leeftijdsgroep 12-17-jarigen. De laatste jaren ligt het aantal jongeren zo'n 20% lager dan in 1980. Aan de omvang van de jeugdige bevolking op zichzelf moet wat de criminaliteit aangaat waarschijnlijk slechts een beperkte rol worden toegekend. Al wordt naar schatting 60% tot 70% van de veelvoorkomende criminaliteit door jongeren gepleegd, slechts een klein deel onder hen pleegt het merendeel van de delicten en de omvang van deze groep wordt vermoedelijk sterker door andere dan demografische factoren bepaald (zie hierna).

Het verschil in crimineel gedrag tussen mannen en vrouwen is een opvallend en blijvend verschijnsel. Verondersteld is wel dat de veranderde rol van vrouwen en meisjes op school en op de arbeidsmarkt ook in de criminaliteit tot uiting zou komen (Junger-Tas et al. 1992). Wat de jeugdcriminaliteit aangaat, is echter nog steeds sprake van een grote oververtegenwoordiging van jongens en dit geldt ook voor de verschillen tussen mannen en vrouwen.

Daarnaast is de samenstelling van de bevolking naar etnische herkomst van belang (zie de hoofdstukken 3, Demografische ontwikkelingen, en 9, Naar een multi-etnische samenleving).

Economische ontwikkelingen

Economische ontwikkelingen kunnen op een verschillend vlak een rol spelen. In de ontwikkeling van de criminaliteit gaat het om de positie die jongeren op de arbeidsmarkt innemen. Dit is in de criminologie het domein van de zogenoemde *strain*-theorieën. In Nederland is deze stroming vooral vertegenwoordigd door Jongman (1982 en 1985).⁸ Deze *strain*-theorieën zien in geringe kansen en een lage sociaal-economische positie op de arbeidsmarkt belangrijke oorzaken voor het ontstaan van gevoelens van onrechtvaardigheid, die zich (ook) in crimineel gedrag kunnen uiten. De benadering is relevant in verband met de hogere criminaliteit van specifieke groepen, allochtone jongeren, langdurig werklozen en voortijdig schoolverlaters. Meer recentelijk kan worden gewezen op de aantrekkingskracht van de drugshandel voor allochtone jongeren, bij gebrek aan kansen op de reguliere arbeidsmarkt.

Over de rol van werkloosheid als oorzakelijke factor in relatie tot criminaliteit bestaan twijfels. De Commissie kleine criminaliteit stelde in 1984 reeds vast dat de stijging van de criminaliteit was begonnen in een periode met een bijna volledige werkgelegenheid. Ook uit historisch onderzoek is bekend dat er tijdens de depressie en in de periode voor de Tweede Wereldoorlog een vrij laag niveau van criminaliteit bestond (Leeuw et al. 1987). Dit neemt niet weg dat voor specifieke groepen jongeren die langdurig werkloos zijn en die weinig toekomstperspectief hebben, werkloosheid een rol speelt, in de zin van dat zij weinig binding met de samenleving ontwikkelen en weinig te verliezen hebben.

Ook in de betekenis van toegenomen welvaart echter wordt economische ontwikkelingen een rol toebedacht in de stijging van de criminaliteit: de welvaart heeft een groter aantal goederen in omloop gebracht die ook voor diefstal in aanmerking bleken te komen (vgl. Van Dijk 1991).

Daarnaast zijn economische ontwikkelingen van belang in verband met investeringen die in voorzieningen worden gedaan. In het begin van de jaren tachtig was het gezien de economische situatie moeilijk extra investeringen te doen op het terrein van politie en justitie. Deze werden juist toen met een toenemende werklast geconfronteerd (zie § 15.4.2).

Schuyt (1989) bracht de sterke toename van de criminaliteit in het begin van de jaren tachtig meer indirect in verband met het beleid van bezuiniging en beheersing van de publieke financiën. In zijn visie gingen de bezuinigingen met een toenemende vervreemding van burgers gepaard en gaf dit aanleiding tot een grotere onverschilligheid en calculerend gedrag.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Naast demografische en economische ontwikkelingen moet in verband met de toename van de criminaliteit worden gedacht aan brede maatschappelijke ontwikkelingen, als industrialisatie, verstedelijking en ontzuiling. Deze gingen gepaard met een groeiende anonimiteit, ontkerkelijking en een groter aantal echtscheidingen en droegen ertoe bij dat het maatschappelijke middenveld in betekenis afnam.

Secularisering en ontzuiling Verondersteld is wel dat het proces van ontkerkelijking van invloed was op de levensbeschouwelijke vorming die kinderen van hun ouders kregen en op de overdracht van normen en waarden. Ontzuiling was (naast culturele pluriformiteit en schaalvergroting) een factor die de binding van jongeren aan de samenleving deed afnemen. In de beleidsnota *Recht in beweging* (TK 1990/1991) werd een uitvoerige cultuurfilosofische beschouwing opgenomen, waarin de ontwikkeling werd gesignaleerd dat ouders en opvoeders traditionele normen en waarden niet meer overdroegen en daar andere normen tegenover stelden, zoals een grote persoonlijke vrijheid en zelfrealisatie, of 'zoek je eigen weg'. Onder invloed van secularisering en ontzuiling was volgens de nota in de jaren zeventig een cultuur van permissiviteit en een individualistisch ethos ontstaan met een grote tolerantie voor zaken als pornografie, het kraken, drugs en dergelijke. Boutellier (1990) veronderstelde dat de snelle ontzuiling een ideologisch vacuüm had doen ontstaan ten aanzien van de centrale principes van het Wetboek van Strafrecht. Deze visie op de gevolgen van ontzuiling en secularisatie is niet onbetwist gebleven. Zo bracht Remmelink (1991) er tegenin dat het hier om algemeen in de samenleving aanvaarde principes ging die niet aan levensbeschouwelijke stromingen zijn gebonden. In deze culturele diagnoses van de criminaliteit en de discussies over normen en waarden die eruit voortkwamen vervulde empirisch onderzoek slechts een geringe rol. De begrippen waren lastig te operationaliseren, zeker als terug moest worden gegaan naar bestaand onderzoeksmateriaal uit de jaren zeventig. Uit de gegevens van het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland kon een grotere mondigheid en kritischer gezindheid van de bevolking worden vastgesteld, maar geen algemeen toenemende onverschilligheid tegenover normen en waarden (Dekker en Maas-de Waal 1992).

Individualisering Individualisering zou vooral tot uiting komen in de afname van informele sociale controle in het gezin en de directe omgeving van de buurt of de wijk, waar men elkaar niet goed meer kent en waar daarom weinig informeel toezicht plaatsvindt. Verondersteld wordt ook wel dat bij jongeren geringere persoonlijke banden met ouders en met leerkrachten zijn ontstaan, maar empirisch zijn daarvoor weinig aanwijzingen. Individualisering wordt tevens in verband gebracht met het grotere beroep op de rechter; het voeren van een gerechtelijke procedure wordt dan als een vervangingsmiddel voor de vroegere sociale cohesie gezien (Schuyt 1997). Dit komt verder aan de orde in paragraaf 15.5 van dit hoofdstuk.

Verklarende factoren toen en nu In de tijd is het accent van de verklarende factoren voor de criminaliteit sterk verschoven. In de jaren zestig en zeventig werden de oorzaken voor criminaliteit vooral gezien in de naar verhouding ongunstige maatschappelijke omstandigheden waarin bepaalde groepen, vooral jongeren, verkeerden; criminaliteit werd in verband gebracht met relatieve deprivatie en het bestaan van sociale ongelijkheid, wat met gevoelens van frustratie en agressie gepaard ging en zich ook in criminaliteit uitte. Deze verklaring bleek in de loop van de tijd tekort te schieten; de criminaliteitscijfers stegen juist sterk in een periode waarin de sociale ongelijkheid afnam. Dit werd eerst verklaard uit het feit dat ongelijkheid eerder als onrechtvaardig wordt ervaren in een periode waarin een ideologie van gelijke kansen centraal staat, maar deze verklaring bleef beperkt omdat criminaliteit een breed verspreid verschijnsel bleek (Van Dijk 1991; Wouters 1997). Vanaf halverwege de jaren tachtig kwamen deze ideeën onder druk te staan. De Commissie kleine criminaliteit (de commissie-Roethof) oordeelde dat de hinder die van de kleine criminaliteit uitging grote vormen aan kon nemen, vooral in buurten waar het publieke domein werd aangetast. De stijging van deze veel-

voorkomende criminaliteit werd daarop vooral uit de combinatie van twee factoren verklaard: de afname van de sociale controle en de toename van de gelegenheid voor het plegen van delicten. De gelegenheid voor het plegen van (vermogens)criminaliteit was toegenomen als gevolg van de groei van het aantal consumptiegoederen dat in omloop kwam. In de analyses lag echter de nadruk vooral op het tekort aan sociale controle in het gezin en de directe omgeving van wijk of buurt, dat ertoe leidde dat crimineel gedrag niet meer werd afgeremd.

Criminaliteit is, zoals ook uit de voorgaande beschrijving naar voren kwam, een complex probleem en valt uit meerdere invalshoeken te bezien. Langzamerhand wordt duidelijk dat een zoektocht naar 'de' factoren van 'de' criminaliteit weinig zinvol is (Van de Bunt 1994). Dit geldt temeer als rekenschap wordt gegeven van de heterogeniteit van het verschijnsel.

Het geheel aan verklaringen overziend, moeten de oorzaken van de groei van een groot deel van de veelvoorkomende criminaliteit (die vooral door jongeren wordt gepleegd) in een combinatie van factoren worden gezocht: de economische groei die het aantal goederen en de gelegenheid voor het plegen van criminaliteit deden toenemen; een relatief groot aandeel jongeren, culturele veranderingen in de samenleving als een geringere sociale controle en een grotere mobiliteit, waardoor jongeren zich meer onttrokken aan toezicht en controle in hun vrije tijd. Wat betreft 'de harde kern' spelen achterliggende problemen een grotere rol: het gezin dat in sociaal en economisch opzicht in ongunstige omstandigheden verkeert, een afgebroken schoolopleiding, werkloosheid en/of veel drank en drugsgebruik (Junger-Tas 1996). Allochtone jongeren nemen daarin een specifieke positie in (zie hierna).

Recentelijk heeft Wouters (1997) de verklaringen nog eens de revue laten passeren en aangevuld. Wouters' aanvulling gaat uit van de civilisatietheorie van Elias en zijn eigen 'informaliseringstheorie'. Een centrale plaats neemt daarin de notie in dat zich in de omgang van mensen over langere tijd een versoepeling van gedragscodes heeft voorgedaan; de omgang is informeler geworden. Deze versoepeling ging echter gepaard met het stellen van hogere eisen aan de zelfcontrole van mensen. Dit laatste krijgt zijns inziens nog te weinig aandacht. Zo lijkt het justitieel ingrijpen erop te hebben vertrouwd dat mensen zich zonder externe dwang deze nieuwe sociale gedragscodes eigen konden maken. Eerder is hierop gewezen door Kapteyn (1985). In een brede theorie legt Wouters voorts een relatie met het tijdsbeeld in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig. Hij schetst dit als een periode die zowel door verzet tegen de gevestigde orde (tegen 'overgeleverde formele gedragscodes'), als door een sterke identificatie met underdogs werd gekenmerkt. Vanaf het midden van de jaren zeventig en vooral in het begin van de jaren tachtig verandert dit door de groei van de werkloosheid en het teruglopen van de economie. Door de bezuinigingen en de ontstane 'krachtige marktideologie', richt verzet zich niet meer tegen de gevestigde orde, maar tegen bedreigingen daarvan, in het bijzonder tegen de criminaliteit.⁹ Tekenend hiervoor is volgens Wouters dat de stijging van de criminaliteit na 1985 beperkt blijft, terwijl juist dan de morele en politieke bezorgdheid over de criminaliteit fors toeneemt.¹⁰

Tegen deze theorie kan worden ingebracht dat ook na de tweede helft van de jaren tachtig een aantal ernstiger vormen van criminaliteit (zoals diefstal met geweld en overvallen, maar ook inbraak) verder is gestegen en aanleiding gaf tot grotere bezorgdheid. Niettemin lijkt Wouters' benadering aanknopingspunten te bieden voor een inzicht in verschillende vormen van criminaliteit in de loop van de tijd (van openbare-ordeproblemen rond het kraken in de jaren zeventig tot het straatgeweld in de jaren negentig). Aan een dergelijk meer gedifferen-

tieerde theorie (en toetsing) lijkt het te ontbreken.¹¹ Illustratief hiervoor zijn de uiteenlopende verklaringen voor de huidige daling van het criminaliteitscijfer. Deze daling wordt toegeschreven aan het succes van preventiemaatregelen,¹² maar ook aan de specifieke aandacht van de politie voor straatcriminaliteit, aan intensieve politieursurveillance, of aan het in toenemende mate insluiten van delinquenten. Een vergelijkbare situatie doet zich voor in de Verenigde Staten. Het succes van de daar sinds een aantal jaren dalende criminaliteit, wordt door verschillende partijen geclaimd. Een belangrijk verschil met de Nederlandse situatie is de sleutelrol van de vuurwapencriminaliteit.

Geweldscriminaliteit In Nederland bestaat over de omvang en achtergronden van geweldscriminaliteit - vaak 'zinloos geweld' genoemd - onduidelijkheid en een gebrek aan gegevens. Analytisch lijkt het begrip 'zinloos geweld' weinig bruikbaar. Hoogerwerf (1996) plaatste er terecht de kanttekening bij dat, al gaat het alleen om de kick of om geld, macht, roem of seksueel geweld, voor de persoon die het pleegt een doel altijd aanwezig is. In onderzoek wordt geweld in het algemeen wél als een rationele manier van handelen opgevat, met voor de dader materiële, immateriële en emotionele voordelen (De Haan 1997). Onder geweldscriminaliteit wordt echter een groot aantal gedragingen begrepen, waar verschillende oorzaken een rol in kunnen spelen. Het onderscheid tussen expressieve geweldscriminaliteit (waar geweld vooral uitdrukking is van emoties, woede of frustratie) en instrumenteel geweld (waar geweld een financieel doel heeft, zoals bij berovingen, roofovervallen en liquidaties) wordt veel gebruikt om de heterogeniteit te verkleinen. Daarnaast wordt de categorie 'relationeel geweld' onderscheiden en worden begrippen als 'huiselijk geweld' en 'seksueel geweld' gebruikt (zie § 15.6).

Uit historisch-criminologisch onderzoek van onder anderen Spierenburg (1993) en Franke (1991) is bekend dat de lange-termijnontwikkeling van geweld een afname in het gebruik van interpersoonlijk geweld laat zien. Deze langer lopende trend is tevens een ontwikkeling van een toenemende gevoeligheid voor geweld. Historisch-sociologisch wordt deze ontwikkeling verklaard uit de theorie van Elias (1939) die het proces van beschaving ziet als een ontwikkeling waarin mensen geweldsimpulsen steeds beter leerden te beheersen, en tevens angstiger werden er het slachtoffer van te worden.¹³

Voor de meer recente ontwikkeling voldoet deze verklaring echter niet of nog maar voor een deel. Rond de jaren zeventig nam in de meeste Westerse landen de geregistreerde geweldscriminaliteit zeer geleidelijk toe, voorzover het de registratie van de politie betrof. In slachtoffercijfers is het beeld redelijk stabiel of is sprake van een geringe afname (De Haan 1997; Haen Marshall 1998). Zwaar geweld blijkt in de Verenigde Staten geconcentreerd onder jonge mannen die, net als voor een groot deel van de slachtoffers, in een marginale positie verkeren (Haen Marshall 1998). Slachtofferstudies in de VS stelden ook een hoog slachtofferrisico vast onder immigranten en etnische minderheden. In Nederland is daar weinig over bekend. Haen Marshall constateert dat in het Amerikaanse onderzoek een steeds beter beeld is ontstaan van sociale indicatoren die met geweld samenhangen. Op macroniveau zijn deze benoemd als economische ongelijkheid, sociale desorganisatie, een criminele gelegenheidsstructuur, *violence facilitators* als alcohol, drugs en vuurwapens, gebrek aan sociale cohesie en sociale en economische polarisatie en uitsluiting. Een factor die daarnaast in de beschouwingen moet worden betrokken, is de rol van de georganiseerde misdaad.

De Haan (1997) wees na een vergelijking met de stand van zaken in de Verenigde Staten op de toename van geweld die zich ook in Nederland in de grote steden binnen specifieke groepen voordoet en die zijns inziens verband houdt

met stedelijke veranderingsprocessen. De uitgangspositie in Nederland is dankzij de veel ruimere sociale voorzieningen en de intensieve stadsvernieuwing beter. Niettemin nemen in wijken met een naar verhouding hoog aantal allochtonen en personen met een benedenmodaal inkomen (minder ernstige vormen van) geweld die de veiligheid en de leefbaarheid aantasten toe. Deze wijken worden gekenmerkt door een combinatie van factoren, zoals een slechte staat van onderhoud van de woningen en verloedering van de woonomgeving, een lage sociaal-economische status van bewoners, een weinig stabiele bevolking, een geringe cohesie en geringe sociale controle op de naleving van geldende normen en de aanwezigheid van marginale groepen jongeren. Het SCP vond in een secundaire analyse van gegevens afkomstig uit de Politiemonitor hiervoor empirische aanwijzingen (SCP 1997). Uit de analyses kwam naar voren dat de vier grote steden voor vrijwel alle delicten ongunstig afsteken en tevens dat een groter aandeel van de delicten slachtoffers in hun eigen buurt treft. Instabiliteit van de buurt (het plaatsvinden van veel verhuisbewegingen) en de sociaal-etnische samenstelling (een laag inkomens- en opleidingsniveau en een hoog aandeel niet-Nederlanders) zijn belangrijke kenmerken in verband met de onveiligheid van buurten. In de vier grote steden legt de sociaal-etnische samenstelling van wijken een groter gewicht in de schaal dan elders en is naast de genoemde factoren de centrumfunctie van een wijk een factor in verband met onveiligheid. Dreiging en overlast worden in wijken met deze kenmerken door bewoners vaker ervaren dan elders en dit geldt in het bijzonder voor bewoners van deze wijken in de vier grote steden.

Hoogerwerf (1996) publiceerde een uitvoerige overzichtstudie over geweld, waarin hij als verklaringen voor zinloos geweld vooral brede maatschappelijke ontwikkelingen noemt. Hij wijst op de volgende factoren.

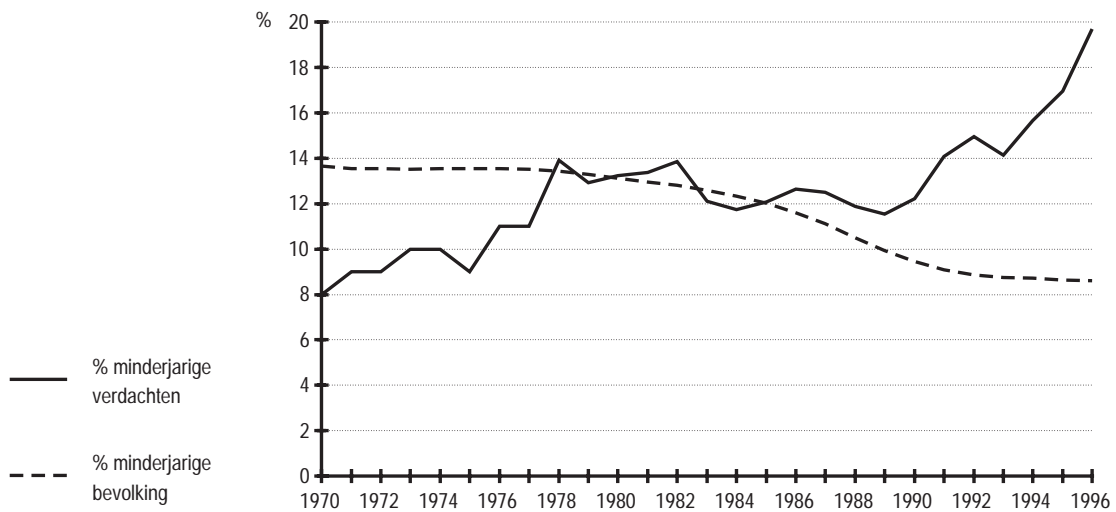
- Een economisering van het wereldbeeld, met een boventoon voor geld en financieel gewin. Voor degenen die in zo'n periode buiten de boot vallen, is de verleiding groot om met onwettige middelen succes te bereiken (met een verwijzing naar de theorie van Merton (1938)). Bovendien is het overheersende beeld in de media steeds meer dat gebruik van geweld normaal lijkt. De resultaten van empirisch onderzoek van de Unesco (Groebel en Smit 1996) gebaseerd op interviews onder jongeren, lijkt dit laatste te bevestigen. Jongeren ontlenen aan film- of tv-helden voorbeelden hoe in moeilijke situaties te handelen, waarbij geweld een vanzelfsprekende oplossing lijkt. Vooral de gewooneheid waarmee geweld wordt gepresenteerd, vinden de onderzoekers zorgelijk. Dit mede gezien de prominente plaats die televisie in buitenschoolse activiteiten van kinderen inneemt.
- De maatschappelijke ongelijkheid; bij een meer ongelijke maatschappelijke verdeling zou zich een toename van de criminaliteit voordoen. In Nederland is de inkomensongelijkheid in de jaren tachtig en negentig vrij sterk gegroeid.
- De maatschappelijke ontbinding en het verminderen van de sociale controle. Vooral in de grote steden en in wijken die door economische achteruitgang, armoede en veel verhuizingen in ontbinding raken, is relatief veel geweld aanwezig.
- Het verminderen van respect voor de overheid en voor de politie.

Wat het laatste aangaat, wordt de verantwoordelijkheid bij de politiek gelegd voor het bezuinigen op voorzieningen voor jeugd en jongeren, en het verdwijnen van de jeugd- en zedenpolitie. Gezien de achtergronden kan niet worden volstaan met maatregelen op het gebied van politie en justitie. Dat neemt niet weg dat er een preventieve werking uit kan gaan van een verhoogde pakkans en strafkans. Dit kwam naar voren uit de analyses die het SCP op macrogegevens verrichtte (Van Tulder 1994).

In dit geheel moet ook aan demografische factoren aandacht worden geschonken. In de naoorlogse periode heeft zich een verjonging van de verdachten voorgedaan. Een toenemend aandeel minderjarigen wordt verdacht van een misdrijf. De laatste jaren doet zich vooral een dergelijke verschuiving voor bij de misdrijven tegen de openbare orde (waaronder openlijke geweldpleging) en de geweldsmisdrijven (Beker en Maas 1998). Figuur 15.3 brengt de ontwikkeling van het aandeel minderjarige verdachten van de geweldsmisdrijven mishandeling, bedreiging en diefstal met geweld in beeld (zie ook de figuren B15.5 en B15.6).

Figuur 15.3

Het percentage minderjarige gehoorde verdachten van geweldsmisdrijven en het percentage minderjarigen in de bevolking, 1970-1996



Bron: CBS (Politiestatistiek 1970-1996)

De groep die in het strafrecht het sterkst vertegenwoordigd is, is breder dan de groep van minderjarigen en is te vinden in de leeftijdsgroep van 15-34 jaar. De politiegegevens over verdachten geven daar geen inzicht in. Deze leeftijdsgroep zal de komende periode met 1% tot 1,5% afnemen, waar enige invloed op de criminaliteitscijfers van kan uitgaan. Zoals gezegd zal de rol van demografische factoren op zichzelf waarschijnlijk bescheiden zijn. Of, zoals Abrahamse (1997) het formuleerde aan het slot van een Amerikaanse studie van de Rand Corporation naar demografische factoren die volgens sommigen een nieuwe golf van geweld tot gevolg zouden hebben: "What happens next depends on how today's children behave ... tomorrow."

De ontwikkeling van de groep allochtone jongeren lijkt daarbij in het bijzonder van belang. Een oververtegenwoordiging van Marokkaanse jongeren in de politiecontacten kwam voor het eerst aan de orde in de studie van Junger en

Zeilstra (1989). Uit hoofdstuk 9 van dit rapport (Naar een multi-etnische samenleving) en ook uit het rapport *Allochtonen in Nederland 1997* (CBS 1997) blijkt dat de laatste jaren de omvang van tweede-generatiejongeren met 15% is toegenomen; voor de tweede generatie van de vier grootste groepen allochtonen is dit percentage 49. In de nota *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden* (Criem) (TK 1997/1998) werd hierover opgemerkt dat criminaliteitsproblemen mede door deze demografische ontwikkelingen zullen kunnen groeien.

Een verklaring voor de hoge criminaliteit onder jongeren uit bepaalde etnische groepen, vooral Marokkaanse en Antilliaanse jongens, moet voor een belangrijk deel worden gezocht in hun lage maatschappelijke positie, lage opleiding, lage arbeidsdeelname en een laag inkomen. Bovendien zijn ze sterk oververtegenwoordigd in de bevolking van achterstandswijken in de vier grote steden. Die factoren bieden echter geen volledige verklaring. Na correctie daarvoor blijft een anderhalf- tot driemaal zo hoog aandeel in de criminaliteit bestaan (zie ook Tesser et al. 1995). Bovendien geeft deze verklaring geen inzicht in de grote verschillen tussen de etnische minderheden onderling. Dit was eerder naar voren gekomen in het hiervoor genoemde onderzoek van Junger en Zeilstra (1989) waarin hoge criminaliteit van Marokkaanse in vergelijking tot Turkse jongens zich slecht liet verklaren. Bovenkerk (1994) noemde een aantal factoren die mogelijk een rol spelen: de hechtere organisatie van de Turkse gemeenschap in Nederland, het ondernemerschap dat onder Turken vaker voorkomt, het feit dat Turkse gezinnen meestal kleiner zijn en dat bij hen de gezinsheringing eerder plaatsvond. Ook zouden de opvattingen van Turken over de overheid beter aansluiten bij de Nederlandse opvattingen. Meer recentelijk wees Leuw (1997) op acculturatieproblemen en de sociale controle in de opvoeding. Een aantal van deze factoren treft vooral de Marokkaanse groep: zij nemen de laagste sociale positie in de Nederlandse samenleving in en hun cultuur heeft een grote afstand tot de Nederlandse cultuur. De Marokkaanse gemeenschap heeft minder cohesie dan de Turkse gemeenschap en de sociale controle in het gezin en de gemeenschap is minder effectief. In de Criem-nota (TK 1997/1998) wordt gewezen op het onderzoek van Tonry (1997) waaruit naar voren komt dat het verschil in culturele afstand met het land van herkomst een belangrijke rol moet worden toegekend. Een grote culturele afstand bemoeilijkt de integratie en verhoogt het risico dat zich bij de tweede en volgende generaties problemen zullen voordoen.

Surinaamse en Antilliaanse groepen hebben gemiddeld een hogere opleiding en bij hen is de afstand tot de Nederlandse samenleving kleiner. Niettemin zijn vooral Antilliaanse jongeren in de jeugdcriminaliteit sterk oververtegenwoordigd. Daarin speelt een rol dat vooral ongeschoolde en alleenstaande Antilliaanse jongens naar Nederland emigreren.

§ 15.4 Aandacht voor criminaliteit en straf van publiek, politiek en beleid

15.4.1 Politiek en publieke opinie

In de periode van de jaren zestig tot het begin van de jaren zeventig trok het toenemende aantal misdrijven vrij weinig publieke belangstelling. De criminaliteit werd, zoals aangegeven, doorgaans verklaard uit maatschappelijke achterstand en sociale ongelijkheid die uitmondde in gevoelens van frustratie, agressie en criminaliteit. Deze dieper liggende maatschappelijke oorzaken lieten zich op korte termijn moeilijk verhelpen en van andere minder fundamentele oplossingen waren de verwachtingen niet hooggespannen.

Nieuwe politieke belangstelling voor criminaliteit kwam in Nederland rond het jaar 1973 op. In dat jaar verwoordde dr. W. Drees (DS'70) bij de algemene politieke en financiële beschouwingen de bezorgdheid over de toenemende criminaliteit en onveiligheid. In de Troonrede van 1974 is een passage aan deze problematiek gewijd. Buikhuisen waarschuwde in hetzelfde jaar tegen het niet

serieus nemen van de kleine criminaliteit. Kleine criminaliteit zou niet moeten worden gezien als iets wat bij de samenleving hoort, zoals een verkeersongeval bij het verkeer (Buikhuisen 1974).¹⁴ Ook vond hij dat de gevoelens van onveiligheid meer in de discussie moesten worden betrokken. Het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) verrichtte daarop onderzoek naar onrustgevoelens onder de Nederlandse bevolking (Cozijn en Van Dijk 1976). Tevens verscheen de eerste Slachtofferenquête (Fiselier 1978). Uit de uitkomsten bleek dat het aantal slachtoffers veel groter was dan het aantal dat uit de politiecijfers naar voren kwam. Dit heeft vermoedelijk de bezorgdheid over de criminaliteit verder gevoed. Ook criminaliteit van gerespecteerde leden van de samenleving kreeg onder invloed van de discussie over de ongelijkheid in de strafrechtspleging meer aandacht, zoals witteboordencriminaliteit als corruptie en omkoperij, belastingontduiking, verzekeringsfraude en oplichting (Berghuis et al. 1984). Dit deed ook een beeld van criminaliteit ontstaan als een breed verbreid verschijnsel.

Opvallend is dat de beginperiode van politieke aandacht samenvalt met veranderingen in de houding van de bevolking tegenover criminaliteit en straf. In het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland nam in deze periode de voorkeur voor straf toe. De grootste veranderingen vonden tussen 1970 en 1975 plaats (tabel 15.3). De uitspraken zijn echter nogal divers van karakter, zodat het weinig zinvol is te spreken van een algemene instelling.

De publieke steun voor het streng straffen het gebruik van marihuana en hasj nam met de opkomst van het verschijnsel eerst toe, maar daalde in de jaren na 1975 sterk. Jonge mensen, hoog opgeleiden en beter gesitueerden konden zich altijd al minder in een repressief beleid vinden. In 1996 is de voorkeur voor streng straffen van softdrugsgebruik lager dan ooit (tabel 15.3). Anderzijds had ook het gratis en vrij verstrekken van harddrugs in de publieke opinie over de hele periode weinig steun en heeft een meerderheid van de bevolking altijd ingestemd met een verplichte behandeling van verslaafden door de overheid. Dit verschillend oordeel over soft- en harddrugs dat hieruit naar voren komt, zal te maken hebben met het feit dat het onderscheid tussen soft- en harddrugs in Nederland goed is ingeburgerd.

Het overgrote deel van de bevolking ondervindt nauwelijks of geen overlast van het probleem in de eigen omgeving (SCP 1998). De betrokkenheid van de bevolking bij het drugsprobleem is kennelijk breder dan de ervaring van overlast.

In de opvattingen over het straffen van misdadigers trad tussen 1970 op 1980 een aanmerkelijke verschuiving op. Veel minder mensen werden het eens met de stelling dat men misdadigers veeleer zou moeten proberen te veranderen dan te straffen. Na 1980 is het beeld wisselend. Een verminderd vertrouwen in behandelen doet zich vooral voor bij seksuele delicten. Het aandeel van de bevolking dat behandeling in plaats van straffen voorstaat, neemt van 1970 tot 1996 vrijwel ononderbroken af, van 68% naar 33%.¹⁵ De strengere normen ten aanzien van seksuele delicten, waaronder seksueel misbruik, zullen hierin een rol hebben gespeeld. De houding ten opzichte van de doodstraf onderging in het begin van de jaren zeventig ten tijde van de treinkapingen enige verharding en dat was in 1992 (niet in tabel) en 1993 opnieuw het geval. Daarna nam het aantal voorstanders weer enigszins af. Wel lijkt een wat groter deel van de bevolking zich daarover nu een mening te hebben gevormd, wellicht als gevolg van de discussies in de media.¹⁶

Tabel 15.3 Opinions over strafrechtelijk optreden, 1970-1996 (in procenten)

	1970	1975	1980	1987	1991	1993	1994	1996
Het roken van marihuana en hasjiesj moet streng worden gestraft								
(sterk) mee eens	64	70	68	62	51	54	44	39
noch eens, noch oneens	14	12	12	14	16	16	19	20
(sterk) mee oneens	22	18	20	24	32	30	36	41
(n)	(1.855)	(1.754)	(1.798)	(1.789)	(1.778)	(1.729)	(1.799)	(2.160)
Men moet misdadigers niet in de eerste plaats straffen, maar men moet vooral proberen ze te veranderen								
volkomen of in grote lijnen eens	72	57	51	53	49	44	49	47
noch eens, noch oneens	10	14	15	13	14	11	11	17
eigenlijk of helemaal niet eens	18	28	34	34	38	45	41	36
(n)	(1.871)	(1.757)	(1.713)	(1.732)	(1.792)	(1.730)	(1.827)	(2.166)
Seksuele misdadigers moet men niet in de eerste plaats straffen, maar proberen te genezen								
volkomen of in grote lijnen eens	68	55	52	38	36	36	34	33
noch eens, noch oneens	11	16	17	15	13	12	10	13
eigenlijk of helemaal niet eens	21	29	32	47	50	52	56	55
(n)	(1.866)	(1.744)	(1.675)	(1.762)	(1.743)	(1.709)	(1.819)	(2.155)
Het zou misschien goed zijn als voor bepaalde misdaden de doodstraf weer zou worden ingevoerd								
(sterk) mee eens	36	44	37	38	35	43	39	41
noch eens, noch oneens	13	17	16	14	17	16	10	13
(sterk) mee oneens	51	39	46	48	48	42	51	46
(n)	(1.830)	(1.709)	(1.749)	(1.730)	(1.758)	(1.730)	(1.786)	(2.142)

Bron: SCP (CV'70-'96)

Tabel 15.4 Mening over alternatieve straffen, 1986-1991 (in procenten)

	1986	1987	1991
voorstanders van een alternatieve straf na het plegen van			
vandalisme	77	76	82
inbraak	63	65	60
uitkeringsfraude	60	66	67
belastingontduiking	50	55	56
mishandeling	31	30	31
aanranding	21	19	19

Bron: SCP (CV'86-'91)

In een survey van het Nederlands studiecentrum voor criminaliteit en strafrechtshandhaving (NSCR) is recentelijk een wat hoger aandeel (52%) voorstanders van de doodstraf vastgesteld (Wittebrood et al. 1997). Naar verondersteld hield dit verband met de ernstige misdrijven in België waar kinderen bij betrokken waren en die sterke emoties opwekten (het Dutroux-effect). Bij mensen voor wie vergelding een belangrijk motief is, zou de steun voor de doodstraf toenemen als het aantal misdrijven dat deze sterke gevoelens van wraak oproept, stijgt (Van Koppen 1997). Incest en kindermishandeling werden ook vaak genoemd als misdrijven waarvoor deze straf zou moeten gelden. In het onderzoek naar Culturele veranderingen in Nederland is geen hoger percentage gevonden. Dit kan erop wijzen dat veeleer de context van het NSCR-onderzoek voor het hogere percentage voorstanders verantwoordelijk was. In tegenstelling tot

Culturele veranderingen in Nederland stond de survey van het NSCR geheel in het teken van criminaliteit en straf.

Uit de NSCR-survey bleek ook dat vergelding als een belangrijk element van straf werd gezien, vooral door lager opgeleiden. Resocialisatie en herstel van schade werden bij ernstiger misdrijven belangrijk gevonden als daar ook duidelijke aanknopingspunten voor waren. Bij ernstige misdrijven lag het zwaartepunt op vrijheidsstraffen. Ook uit Culturele veranderingen in Nederland blijkt dat de dienstverlenings- of taakstraf, vooral in het geval van minder ernstige delicten in de publieke opinie steun ondervindt (tabel 15.4).

Een grote meerderheid van de bevolking vindt over een reeks van jaren dat de criminaliteit toeneemt en slechts een gering aantal mensen is geneigd criminaliteit te accepteren als een maatschappelijk verschijnsel 'dat erbij hoort' (tabel 15.5). De visie op de ernst en de toename van de criminaliteit hangt vanouds vooral samen met het opleidingsniveau en met een links-rechtsdimensie. Hoger opgeleiden en mensen die zich als links zien, vinden de criminaliteit minder vaak een echt probleem. Opmerkelijk is echter dat in de latere jaren de visie op criminaliteit als probleem zich verbreedde, en dat ook hoger opgeleiden en respondenten die zich als links typeren, vaker vonden dat de criminaliteit toenam en dat het een belangrijk probleem was. Het laatste jaar wordt zowel over de toename als dat over de ernst enigszins minder negatief geoordeeld. Het is opvallend dat dit parallel loopt met de feitelijke ontwikkeling van het criminaliteitsbeeld.

Tabel 15.5

Opvattingen over criminaliteit onder de bevolking, 1980-1996 (in procenten)

	1980	1986	1987	1991	1993	1994	1996
Vindt U dat de misdaad in Nederland een echt probleem aan het worden is, of vindt U dat het er normaal gesproken bij hoort?							
een echt probleem	82,7	83,1	88,1	85,3	89,1	91,6	83,3
hoort erbij	17,3	16,9	11,9	14,7	10,9	8,4	16,7
(n)	(1.777)	(1.783)	(1.776)	(1.760)	(1.737)	(1.786)	(2.133)
Bent U van mening dat de misdadigheid in Nederland de laatste tijd toeneemt, gelijk blijft of afneemt?							
neemt toe	89,2	84,2	89,8	88,5	92,9	92,4	82,4
(wv. sterk)	(69,3)	(60,7)	(67,3)	(68,4)	(74,8)	(72,6)	(60,4)
blijft gelijk	10,3	14,2	9,8	9,7	6,5	6,6	15,4
neemt af	0,4	1,6	0,4	1,7	0,6	1	2,2
(n)	(1.837)	(1.824)	(1.807)	(1.776)	(1.757)	(1.827)	(2.155)

Bron: SCP (CV'80-'96)

15.4.2 Overheidsbeleid

In het overheidsbeleid ging in de jaren zeventig een zekere relativerende houding tegenover criminaliteit samen met het toekennen van een beperkte rol aan het strafrecht in de beheersing van de criminaliteit.

Algemene ontwikkelingen

De visies van strafrechtsgeleerden en criminologen als Hulsman, Peters, Bianchi en Soetenhorst-de Savornin Lohman speelden hierin waarschijnlijk een belangrijke rol. Hoewel hun standpunten uiteenliepen, kwamen ze overeen op het punt dat het strafrecht in de aanpak van criminaliteit en de daders ultimum remedium,

een laatste middel moest zijn. Het behoud en het verder vormgeven van een humaan karakter van het strafrecht was een belangrijk aandachtspunt. Dit uitte zich onder meer in het streven het toepassen van celstraffen verder te beperken. De discussies over criminaliteit en de plaats van het strafrecht waren sterk beïnvloed door de opkomst van de sociale wetenschappen en het welzijnsbeleid.

Vanaf het midden van de jaren zeventig kwamen hulpverleningsprojecten tot stand waarin politie en hulpverlening samenwerkten en hulp boden aan delinquente jongeren. Doel was in een vroeg stadium buitenjustitiële alternatieven voor deze jongeren te creëren waarmee justitiële sancties achterwege konden blijven en waarmee men negatieve etikettering of stigmatisering wilde voorkomen. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek richtte zich in eerste instantie op de daders en hun achtergronden, in de hoop dat met kennis over wie waar delicten pleegde en wat eraan voorafging, recidive en nieuwe delicten voorkomen zouden kunnen worden. In de tweede helft van de jaren zeventig raakten de verwachtingen daarover minder optimistisch gestemd, waarop de dader in de loop van de tijd minder centraal kwam te staan. In de nota *Taak en toekomst voor het gevangeniswezen* (TK 1981/1982) uit 1982 wordt de wens tot verbetering of resocialisatie van daders als opdracht van het gevangeniswezen zelfs een illusie genoemd.

In 1978 werd een begin gemaakt met maatregelen ter bestrijding van de kleinere criminaliteit in de grote steden. Hiervoor was een voorlopige Raad ter voorkoming van criminaliteit ingesteld waarin naast deskundigen, vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en uit vrouwenorganisaties zitting hadden. Men richtte zich op de vraag of uitbreiding van de politie wel het meest geschikte middel was om de criminaliteit terug te dringen. Aan het begin van de jaren tachtig deed zich een aantal ontwikkelingen tegelijkertijd voor. Van Ruller en Beijers (1995) stellen vast dat criminaliteit dan snel stijgt op de politieke agenda. De berichtgeving in de media getuigt van een geringere tolerantie dan voorheen. En, omdat het openbaar ministerie en de rechter niet in een maatschappelijk vacuüm verkeren, ontstaat de tendens zwaarder te straffen. Dit laatste komt ook voort uit de toenemende aandacht voor het slachtoffer, voor wie de straf een zekere genoegdoening zou moeten inhouden. In een poging deze ontwikkelingen te duiden, ontkwamen Van Ruller en Beijers (1995) er niet aan het begrip 'tijdgeest' te gebruiken, hoewel ze het een "mistig en wetenschappelijk niet bruikbaar" begrip vinden.

Kleine criminaliteit In 1984 verscheen het (interim-)rapport van de Commissie kleine criminaliteit (de commissie-Roethof), dat een keerpunt heeft betekend in het denken over de aanpak van de kleine criminaliteit. In het rapport bepleitte de commissie een grote bewustwording bij mensen van een eigen verantwoordelijkheid om criminaliteit te voorkomen. Hiervoor heeft zij zich gericht op het opnieuw instellen en activeren van sociale controle of toezicht (zoals conciërges of huismeesters, conducteurs en ander toezichthoudend personeel). Vooral van samenwerkingsverbanden in het maatschappelijke middenveld, verenigingen, scholen, winkeliers en wijkinstaties verwachtte de commissie een bijdrage in de preventie van criminaliteit. In verlengde van dit rapport kwam in 1985 het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* (TK 1984/1985) tot stand waarin het kabinet een beleidsvisie op criminaliteit presenteerde. Naast specifiek op justitie gerichte maatregelen gaat dit plan uitgebreid in op een aanpak waarmee het crimineel gedrag zou zijn terug te brengen en te voorkomen. De volgende benaderingen worden onderscheiden:

- het versterken van het functionele toezicht door het inzetten van bewakers conciërges, extra winkelpersoneel en andere functionarissen;
 - het verminderen van de gelegenheid tot het plegen van criminaliteit. Daarbij werd vooral gedacht aan techno-preventieve maatregelen in de gebouwde omgeving;
 - het trachten versterken van de integratie van jongeren in de samenleving.
- Onder de noemer van bestuurlijke preventie is daarna een groot aantal projecten opgezet. Gemeenten hebben in de ontwikkeling van het beleidsterrein een belangrijke rol gespeeld. Zij stelden bestuurlijke preventiecoördinatoren aan en ontwikkelden een landelijk netwerk.

Op de ernstigere vormen van criminaliteit die gepleegd werden door meer problematische groepen jongeren en verslaafden konden deze programma's echter waarschijnlijk weinig invloed uitoefenen.

In 1990 is het beleidsplan Samenleving en criminaliteit opgevolgd door het plan Recht in beweging. Daarin is criminaliteit meer dan voorheen als een cultureel probleem beschouwd waarvoor als achtergronden een groeiende normloosheid en calculerend gedrag bij burgers werden aangewezen. In het ontstaan van een 'individualistisch ethos' werd een voedingsbodem gezien voor de snelle groei van de criminaliteit in de jaren zeventig en tachtig. Daarnaast kreeg in Recht in beweging de kwaliteit van strafrechtelijke handhaving opnieuw aandacht.

Slachtoffers De Slachtofferenquêtes hebben niet alleen inzicht gegeven in het omvangrijke *dark number*, maar brachten tevens de onveiligheidsgevoelens en onrust over criminaliteit in beeld. Daarnaast belichtten ze de ervaringen van slachtoffers met de politie, justitie en met de hulpverlening. Aanvankelijk werden onveiligheidsgevoelens vooral als probleem van perceptie gezien: tussen angst en werkelijk bestaande risico's was vaak geen direct verband en daarmee werd een zekere relativisering aan deze gevoelens gegeven. Dit is met het opkomen van de hulpverlening aan slachtoffers voor een belangrijk deel verdwenen. Een groot aantal instellingen en instanties ging zich bezighouden met de begeleiding en opvang van slachtoffers. In 1976 was reeds het Schadefonds geweldsmisdrijven opgericht waar slachtoffers van geweld, schade die niet op andere manier gecompenseerd werd, vergoed konden krijgen. In de afgelopen twee decennia is de slachtofferhulp sterk gegroeid.¹⁷ De landelijke organisatie Slachtofferhulp groeide uit tot een landelijk netwerk van Bureaus slachtofferhulp. In 1996 hadden deze bureaus contact met 114.340 slachtoffers, tegen 87.746 in 1993 en 24.713 in 1990 (Justitie 1997). Naast de opvang en begeleiding van slachtoffers is een versterking van de rechtspositie nagestreefd. Deze is recentelijk totstandgekomen.

Van Dijk (1997) heeft ter gelegenheid van een internationaal congres in 1997 in Amsterdam¹⁸ de stand van zaken opgemaakt. Hij stelt vast dat in de eerste periode het slachtoffer nog vaak werd gezien als mogelijk aanknopingspunt voor de resocialisatie van de dader, maar dat het slachtoffer nu onderdeel uitmaakt van een groot aantal onderzoekthema's. Kenmerkend vond hij de nog steeds grote actie- of beleidsgerichtheid van veel onderzoekers. Zij waren ook vaak bij het opzetten van organisaties voor slachtofferhulp betrokken.

Een tweede ontwikkeling is dat slachtoffers van criminaliteit niet meer scherp worden onderscheiden van andere slachtoffers (van schendingen van mensenrechten en verkeersongelukken en - incidenteel - van andere ongelukken en rampen). Voorts signaleert Van Dijk dat herhaald slachtofferschap een nieuw thema is. Daarmee ontstaat meer aandacht voor kenmerken van personen die hen kwetsbaar maken voor slachtofferschap. Over dit herhaald slachtofferschap is nog weinig gerapporteerd, maar kennis daarover is vermoedelijk van belang

zowel voor preventieve doeleinden als voor de verwerking en hulpverlening. In Nederland is in vergelijking met de Verenigde Staten ook nog weinig bekend over het slachtofferrisico van etnische minderheden en over redenen waarom zij weinig beroep doen op slachtofferhulp.

Over de positie die het slachtoffer in het strafproces zou moeten innemen, zijn de meningen verdeeld. Daarin zijn twee stromingen te onderscheiden. Vooral in Europese landen, en ook in Nederland, staat een correcte behandeling van het slachtoffer op de voorgrond. Met het belang van het slachtoffer moet rekening worden gehouden, de politie en justitie dienen informatie verstrekken en de schade moet worden vergoed. Vooral Amerikaanse slachtofferhulporganisaties zijn daarentegen voorstander van een actievere rol voor het slachtoffer binnen het strafproces. Zij bepleiten een betrokkenheid bij de strafmaat en inspraak in besluiten over invrijheidstelling en dergelijke.

Belasting van politie en justitie en de groeiende aandacht voor efficiëntie en effectiviteit

De organisatie van politie en justitie en de mogelijkheid om de efficiëntie en effectiviteit te vergroten, kregen met de toenemende aandacht voor de stijging van de criminaliteit meer belang. Ideeën voor verbetering van de rechtspleging kwamen reeds aan het begin van de jaren tachtig op. Deze periode stond echter sterk in het teken van beheersing van kosten. Knelpunten deden zich toen al op meerdere terreinen voor. De politiecijfers lieten steeds lagere oplossingspercentages zien (zie de figuren B15.2 en B15.3), wat overigens niet altijd hoeft in te houden dat ook de pakkans en straffkans afneemt.¹⁹

Ook bij de rechterlijke macht namen de achterstanden toe. Verdachten die in voorlopige hechtenis moesten worden genomen, werden noodgedwongen en tegen ieders wil vrijgelaten. Na het uitspreken van vonnissen duurde het lang voor deze ten uitvoer konden worden gelegd. De achtergronden van het ontstaan van de knelpunten in die periode moeten voor een deel worden gezocht in de snelle stijging van de door de politie geregistreeerde criminaliteit. Ten dele zijn ze ook toe te schrijven aan nieuwe strafbaarstellingen en/of nieuwe prioriteiten, zoals die op het gebied van het verkeer en drugswetgeving. In het voorgaande is reeds aangegeven dat in de jaren zeventig het strafrechtssysteem voor een belangrijk deel in beslag werd genomen door zaken die twintig jaar daarvoor nog geen maatschappelijk probleem waren, zoals de verslavingsproblematiek en het verkeer. Gesproken werd toen ook reeds over het verscherpen van maatregelen om delicten tegen de fiscus, het milieu en in relatie tot de nieuwe technologie tegen te gaan. Deze zijn ook feitelijk belangrijker geworden en vereisten nieuwe deskundigheden (en investeringen) bij politie en justitie (nieuwe categorale opsporingsdiensten, specialisaties van het openbaar ministerie en strafinstellingen). Hierna wordt dit nader toegelicht aan de hand van de ontwikkeling van het verkeer en de verslavingsproblematiek.

Verkeer

De daling van het aantal verkeersongevallen kan als indicator voor de effectiviteit van de handhaving in het verkeer worden gezien; het aantal ongevallen nam tussen 1970 en 1982 met 15% af. Ook het aantal dodelijke slachtoffers daalde, terwijl het aantal gewonden op hetzelfde niveau bleef. In 1972 vielen in het verkeer 3.200 doden en 60.000 gewonden; het aantal dodelijke verkeersslachtoffers is teruggebracht tot 1.200, het aantal gewonden ligt nog steeds rond 60.000. Hierbij moet worden bedacht dat de mobiliteit nu vijf- tot zesmaal hoger is dan in het begin van de jaren zeventig.

Tegenover deze resultaten stonden echter aanzienlijke inspanningen, ook van het strafrecht. Het wegenverkeersstrafrecht nam in de jaren zeventig een omvangrijk aandeel nieuwe delinquenten voor zijn rekening en deed een groot beroep op politie en justitie. Zo leidde de zogenoemde 1 november-wet uit 1974,

die de reikwijdte van artikel 26 van de Wegenverkeerswet (rijden onder invloed) uitbreidde, tot een grote toename van de aantallen korte gevangenisstraffen. Daarnaast ontstond een stroom aan transacties en boetes als gevolg van overtredingen. De politie besteedde in 1979 meer dan de helft van de surveillancetijd aan het verkeer; de kantongerechten hielden zich voor 90% met verkeerszaken bezig, de rechter en de gerechtshoven beiden voor zo'n 46%. Van de bij de politie ter kennis gekomen misdrijven had in 1979 11% betrekking op het verkeer, van de opgehelderde zaken 27% en van de zaken die door de rechtbank werden afgedaan 46%. Terwijl voor andere delicten het openbaar ministerie aan het eind van de jaren zeventig een terughoudend beleid voerde, was voor de verkeershandhaving het beleid erop gericht zo veel mogelijk zaken te beboeten of voor de rechter te brengen. Deze sterk strafrechtelijke aanpak kwam nadien wel ter discussie te staan. In 1977 en 1983 is na bijstelling van de richtlijnen het aantal vrijheidsstraffen teruggedrongen. In het begin van de jaren tachtig werden nog zo'n 6.000 korte vrijheidsstraffen opgelegd voor verkeersmisdrijven, nu nog maar 2.000 (Verhagen 1994).

Met de invoering van de wet-Mulder is een groot deel van de handhaving nu buiten het strafrecht geplaatst. Uit onderzoek blijkt dat de nieuwe wijze van het afdoen van de lichtere verkeersovertredingen op meerdere punten succesvol is. Het percentage niet-geïnde verkeersboetes daalde van 14 naar 7. De bereidheid te betalen bij ontvangst van de eerste acceptgiro nam toe van 76% tot 85%. Nochtans ondervindt het feit dat de boete moet worden betaald voordat beroep op de rechter mogelijk is, veel bezwaar. Tevens is geen positieve uitwerking op het verkeersgedrag vastgesteld, maar deze valt ook lastig te bepalen. Daar komt bij dat de pakkans ook bij intensievere controle klein blijft. Bij het parkeergedrag, waar deze kans naar verhouding wel hoog is (één op de honderd), had het verscherpte sanctiebeleid wel succes. Een nieuwe methode is de gebiedsgebonden verkeershandhaving, waarbij de controles op meer wegen dan alleen snelwegen plaatsvinden. Preventie en het meten van effecten krijgen in deze methode meer aandacht. Hiervoor wordt een verdere professionalisering van de verkeershandhaving bepleit, waar wetenschappelijk onderzoek naar de relatie tussen overtredingen en verkeersveiligheid deel van moet uitmaken.

Verslavingsproblemen Ook de verslavingsproblematiek legde een groot beslag op politie en justitie. Uit een (alleen) cijfermatige indruk blijkt dit echter nauwelijks, omdat de opsporing en vervolging wisselend was en de aanpak van de drugsproblemen in de loop van de tijd verschillend is geweest. Deze concentreerde zich eerst op het al dan niet opsporen van hennepproducten. Het bezit van softdrugs werd in 1976 uit de criminele sfeer gehaald, maar de situatie rond harddrugs groeide daarop in tien jaar tijd uit tot een groot (heroïne)probleem. In het vervolgingsbeleid verplaatste het accent zich naar de groothandel in softdrugs en naar de handel in harddrugs als geheel. Verslaafden die handelden om een dagelijkse dosis te kunnen betalen, gingen gemakkelijker vrijuit. De vervolging werd selectiever. Het percentage veroordeelden nam af, maar een veroordeling leidde tot een gemiddeld zwaardere straf. Vooral toen na het falen van andere pogingen om de drugsproblemen op te lossen voor een sterk justitiële benadering werd gekozen, nam het probleem voor het strafrecht toe. In 1976 ging de maximumstraf voor misdrijven tegen de Opiumwet van vier naar twaalf jaar. Het aantal vervolgte drugszaken steeg van bijna nihil in 1971, via 2.881 in 1976 naar 5.027 in 1981; het aantal verdachten van 3.384 in 1976 naar 6.819 in 1981. Daarna zijn de toenames nog maar gering. In huizen van bewaring en gevangenschappen zorgden de aan drugs gerelateerde misdrijven voor overbelasting en voor verzwaring van sommige regimes.

Door de sterk toegenomen internationale afhankelijkheid en internationalisering van het drugsbeleid kwam dit begin jaren negentig opnieuw onder druk te staan. Oplossingen in de richting van een legalisering van coffeeshops zijn daardoor bemoeilijkt (De Kort 1995). Vooral problemen met de georganiseerde misdaad, het drugstoerisme en de daarmee samenhangende overlast maakten wijzigingen in het Nederlandse drugsbeleid noodzakelijk. In het geval van softdrugs is gedogen uitgangspunt van beleid gebleven, maar werd de uitvoeringspraktijk gewijzigd. Getracht wordt nu vooral de overlast rond drugs effectiever te bestrijden; gemeenten zijn de exploitatie en vestiging van coffeeshops gaan regelen en nemen zich voor beter toezicht te houden op horecaverGUNningen, op naleving van de richtlijnen van het OM en op de plaatselijke verordeningen. Om drugstoerisme tegen te gaan is slechts de verkoop van vijf gram in plaats van dertig gram toegestaan. Ter voorkoming van export krijgt bestrijding van grootschalige hennep teelt een hogere prioriteit en wordt huisteelt op kleine schaal niet actief opgespoord. Tevens is nu op kleine schaal een begin gemaakt met experimenten om zwaar verslaafden harddrugs te verstrekken. Over de effecten daarvan op criminaliteit en overlast bestaat, ook als deze experimenten zouden worden uitgebreid, echter onzekerheid vanwege de uiteenlopende schattingen van het aandeel verslaafden in de criminaliteit. Volgens het CDWO-rapport *Drugs, delicten en handhavingskosten* dat voor de nota *Drugsbeleid* werd opgesteld zullen politie en justitie minder worden ontlast dan wordt verondersteld.²⁰

Aan de andere - repressieve - kant zijn initiatieven genomen voor het uitoefenen van 'drang' en 'dwang', een benadering waar lange tijd niets in werd gezien (WRR 1988). Er zijn experimenten gestart met 'drang' - projecten waarbij criminele verslaafden kiezen voor behandeling in ruil voor staking van strafrechtelijke vervolging. Zij nemen deel aan een programma dat gericht is op huisvesting, werk en herstel van familiebanden. Een tussentijdse evaluatie van de Erasmus-universiteit van de strafrechtelijke opvang van verslaafden schetst een vrij positief beeld, hoewel ook dit project met een niet geringe uitval te kampen heeft. Een wetsvoorstel uit 1996 dat beoogt de harde kern van criminele drugsverslaafden in een gesloten voorziening op te nemen, hen te laten afkicken en voor te bereiden op terugkeer in de maatschappij kreeg niet de steun van de Raad van State. De 'zeer dwingende reden' om af te wijken van het beginsel dat de ernst van het strafbare feit bepalend is voor de straf was vooralsnog onvoldoende aangetoond en over het resultaat bestond te weinig zekerheid. Experimenten met 'drang'-projecten zouden eerst geëvalueerd moeten worden alvorens tot 'dwang' te besluiten.

De toegenomen handel in softdrugs en de deelname daarin van professionele misdaadondernemingen zijn relatief nieuwe problemen. Zij doemen aan het eind van de jaren tachtig op. Toen werd duidelijk dat ondernemers en leveranciers van coffeeshops hun zaken hadden kunnen uitbreiden en zich met de groothandel in softdrugs bezighielden. Gezien de prioriteiten van politie en justitie die enerzijds bij de kleine criminaliteit hadden gelegen en anderzijds bij de handel in harddrugs, was de handel in hasj te veel buiten beeld gebleven. Pijnlijk duidelijk werd dit bij de parlementaire enquête over opsporingsmethoden.

Een aantal strafzaken op het terrein van de handel in softdrugs door Nederlandse criminele groeperingen als die van Klaas Bruinsma, Etienne U. en 'de Hakkelaar', is nu vrijwel afgerond. In de procesvoering moest veel tijd worden besteed aan de vraag of het bewijsmateriaal op een wettige manier en met toelaatbare opsporingsmethoden was verkregen. Qua duur en inzet van menskracht namen deze processen weken of maanden in beslag. Niet verrassend is dat het OM in zijn Jaarplan 1998 (OM 1997) spreekt over een buitensporige aanslag van deze

megazaken op haar functioneren.²¹ Voor de zittende magistratuur wees de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur 1998 (de commissie-Leemhuis) in haar rapport *Rechtspraak bij de tijd* eveneens op de grote belasting van dit soort megazaken.

Politie Over het functioneren van de politie verschenen in het begin van de jaren zeventig enkele opmerkelijke rapporten.²² Vooral het rapport *Politie in verandering* (Projectgroep organisatie structuren 1977) stond ingrijpende veranderingen voor. Het bepleitte een grotere vermaatschappelijking en dienstverlening van de politie. De aanpak zou meer op het publiek gericht moeten worden.

Organisatorisch kreeg dit gestalte in de vorm van wijkteams. Onder invloed van *Politie in verandering* is de basispolitiezorg totstandgekomen, een wijze van werken op lokaal niveau en dichtbij de burger, die nu nog steeds de werkwijze van de meeste regiokorpsen is (Kruissink et al. 1998). Deze werkwijze sloot aan bij de aanpak van de kleine criminaliteit en de wens de onveiligheidsgevoelens terug te brengen. De relatie met de bevolking, de wensen, behoeften en ervaringen op het gebied van veiligheid en het politietoetreden kregen hierin een belangrijke plaats.

Kenmerkend voor het terrein van de politie aan het eind van de jaren zeventig was aan de ene kant het gevoel overbelast te zijn. De toenemende aandacht die werd gevraagd voor de drugshandel, de georganiseerde criminaliteit, de schijnbaar ongehinderd groeiende kleine criminaliteit, en de onrustgevoelens over onveiligheid en verloederung legden grote druk op de politie. Aan de andere kant bestonden twijfels over de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Het SCP heeft getracht de uiteenlopende taken en de groei ervan in beeld te brengen (Mulder 1986). In het onderzoek werden onderscheiden:

- opheldering en opsporing van delicten; registratie van delicten en andere problemen;
- preventie van criminaliteit in enge zin; veiligheid en veiligheidsgevoelens;
- hulp aan slachtoffers, eventueel conflictoplossing;
- algemene hulpverlening;
- verkeerstakingen.

In de studie is vastgesteld dat het aan herkenbare en bereikbare doeleinden ontbrak. Over wat een minimaal wenselijk niveau van realisatie is voor deze taken, werden geen uitspraken gedaan. Hierdoor lieten resultaten van politiewerk zich lastig beoordelen. Een deel van de politietaken was ook niet het (exclusieve) domein van de politie en vertoonde een overlap met andere voorzieningen.

In het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO) is sinds 1979 onderzocht wie in twee voorafgaande jaren gebruik hebben gemaakt van een reeks aan voorzieningen, waaronder de politie. Burgers kunnen op verschillende wijzen met de politie in aanraking komen: als getuige, verdachte, aangever, tipgever, getuige, deelnemer aan het verkeer, als vergunningaanvrager of als hulpvrager. Activiteiten die op initiatief van de politie zelf plaatsvonden, bleven buiten beschouwing. Het blijkt dat in de loop van de tijd dit gebruik sterk is toegenomen. In 1979 lag dit nog op slechts 6%, het liep in 1983 op naar 10,3% en vanaf 1988-1990 lag het op zo'n 29%. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de politie van alle voorzieningen in de collectieve sector één van de meest gebruikte instellingen is.²³ De contacten zijn onderscheiden naar contacten in verband met een delict, contacten in verband met het verkeer (een verkeersongeval of een andere verkeerssituatie) en andere vormen van niet-justitiële hulp: zoals geluidsoverlast, burenruzies of een gevaarlijke situatie. Een groot deel van de contacten die burgers aangaan heeft te maken met een misdrijf; een groot

aantal mensen wendt zich daarnaast tot de politie voor het verkeer en zaken als burenruzies of geluidsoverlast. In het laatste onderzoek is het beeld als volgt (tabel 15.6).

Tabel 15.6

Personen die hulp zochten bij de politie en het optreden van de politie, 1995 (in procenten)

	diefstal of inbraak	bedreiging of mishandeling	vernieling of baldadigheid	verkeer	burenruzie of geluidsoverlast
contacten op initiatief van de persoon	14,0	2,0	3,7	6,8	2,6
politieoptreden					
informatie verstrekken	14,5	31,6	13,1	19,2	17,1
ter plekke op de hoogte	32,0	34,5	35,8	40,1	54,5
bemiddeling	2,7	11,9	11,0	10,1	27,0
proces-verbaal opgemaakt	76,0	47,5	52,8	61,1	6,3
arrestatie	4,3	22,6	6,0	2,6	6,3
doorverwijzing	2,7	8,4	2,8	4,5	2,7
anders	1,3	5,6	1,4	2,6	2,3
niets	9,5	13,0	15,2	6,1	17,1
weet niet	2,3	5,6	3,2	3,7	4,5

Bron: SCP (AVO'95)

Uit de tabel blijkt dat circa de helft van de hulpvragen betrekking heeft op een delict; 30% had betrekking op een diefstal of inbraak, 13% op vernieling en 8% op een bedreiging of mishandeling. Ten opzichte van de periode 1988-1990 zijn de percentages weinig veranderd. Uit de tabel blijkt dat het politieoptreden sterk afhangt van de aard van de vraag. Een proces-verbaal wordt naar verhouding het vaakst opgemaakt in het geval van diefstal of inbraak en veel minder vaak in het geval van burenruzie of geluidsoverlast, waarin de politie vaker een bemiddelende rol vervult.

Een recente informatiebron over ervaringen van de bevolking met het politieoptreden is de Politiemonitor bevolking. In de Politiemonitor 1997 gaf 27% van de ondervraagden op in het voorgaande jaar contact te hebben gehad met de politie. 46,5% van de contacten had betrekking op een aangifte. In de grootstedelijke politieregio's ligt dit aandeel enkele procenten hoger.²⁴ De aard van het contact was daar ook wat vaker het aangeven of melden van een delict.²⁵ In de Politiemonitor is ook geïnformeerd naar de zichtbaarheid van de politie op straat. Meer dan de helft van de bevolking ziet de politie minder dan eenmaal per week in de straat; een kleine minderheid 18% ziet de politie dagelijks. Landelijk ziet 36,6% de politie minstens één keer per week. In de grootstedelijke regio's ligt dit percentage duidelijk hoger; in Amsterdam-Amstelland 45,1, in Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden 49,3.

Naast deze feitelijke gegevens over contacten met burgers moet aan de waardering van het politieoptreden een groot belang worden gehecht. Juist op dit aspect lijken problemen te zijn ontstaan. Uit de International crime victimisation survey (Mayhew en Van Dijk 1997) bleek dat de tevredenheid van de bevolking over de aanpak door de politie van de criminaliteit in de eigen woonbuurt in Nederland het laagst was van elf landen. In Nederland meende 45% dat de politie in de eigen woonbuurt goed werk doet, tegen 80% in Canada. In de laatste justitiebegroting is dit ook als probleem aangemerkt.

Uit de gegevens uit het AVO blijkt dat de tevredenheid de afgelopen decennia vrij sterk is gedaald. In 1974 was 77% van de bevolking tevreden; in de periode van 1980-1983 was dit nog zo'n 45%, waarna in 1991 opnieuw een daling volgde naar 32%.²⁶ Ten dele kan de verminderde waardering verband houden met de veelheid en de groei van het aantal taken van de politie. De Stichting maatschappij en politie (SMP) merkte in haar studie *Maatschappelijk functioneren politie. Toekomst gezocht* op dat de politie op het gebied van criminaliteitsbestrijding waarschijnlijk wordt overbelast (SMP 1995). Zoals hiervoor is aangegeven, heeft de politie meer taken dan het bestrijden van criminaliteit. In de ogen van het publiek neemt deze taak echter waarschijnlijk een centrale plaats in en wordt deze bovendien als weinig succesvol gezien. Voor de bevolking, zo blijkt uit de Politie-monitor, is het geringe resultaat van een aangifte een belangrijke reden van ontevredenheid; een uitkomst die zich lastig laat verbeteren. Een bijkomend probleem is dat de effectiviteit van preventietaken die sinds het bestuurlijk preventiebeleid belangrijker werden, lastiger is vast te stellen.

Sinds het begin van de jaren negentig is na jaren van plannen veel aandacht uitgegaan naar de organisatie van het nieuwe politiebestedel. In 1993 is de nieuwe Politiewet aangenomen, waarmee de vorming van 25 regionale korpsen tot stand is gekomen. Een belangrijke doelstelling was het vergroten van het veiligheidsniveau door het verbeteren van de kwaliteit en de doelmatigheid van de politiezorg. Deze reorganisatie was een ingrijpend proces, waarbij niet alleen het aantal korpsen werd teruggebracht, maar ook de centrale sturing van het departement veranderde in een 'sturing op afstand'. De regionale korpsen dienden effectiever en efficiënter te gaan werken en moesten een betere aanpak voor de bovenlokale criminaliteit bieden. De reorganisatie was mede bedoeld om schaalvoordelen te behalen en samenwerking binnen de regio's tot stand te brengen. Uit de recente evaluatie van de Politiewet blijkt dat zich ten aanzien van dit regionale politiebestedel op een aantal gebieden problemen voordoen (Gunther Moor et al. 1998; Rosenthal et al. 1998). Vooral het feit dat het regionale college van burgemeesters, dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van de jaarplannen, niet door een democratisch orgaan wordt gecontroleerd, is veel onderwerp van kritiek. In de praktijk blijkt het uitgangspunt dat burgemeesters in een regio gezamenlijk het beheer voeren in de praktijk soms anders uit te vallen. Het lokale belang zou regelmatig prioriteit krijgen.

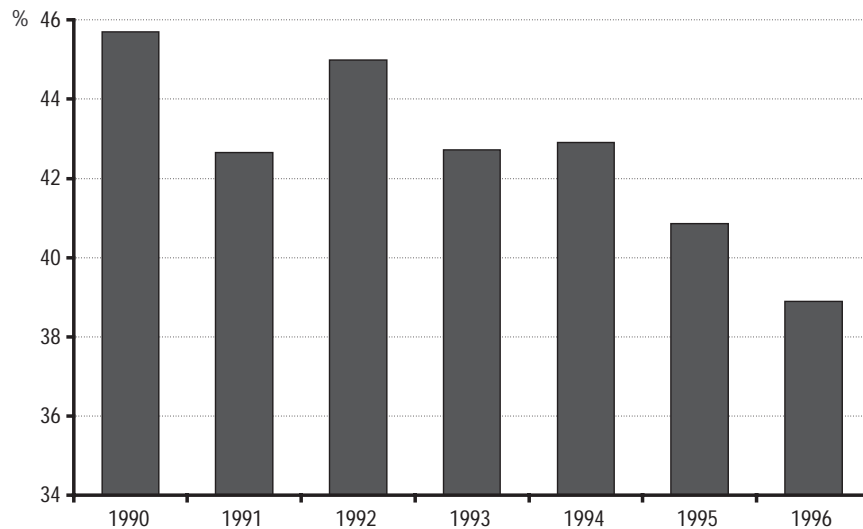
Over het 'blauw op straat' bestaat, als het om aantallen gaat, enige onduidelijkheid. De gegevens over de aantallen executieve politiemensen vertonen gebreken. De politiesterkte was moeilijk eenduidig vast te stellen: verschillende informatiebronnen waaronder het Beleidsinformatiesysteem politie (BIS), gaven hierover uiteenlopende cijfers (CBS 1997). De cijfers die het CBS presenteert, berusten voor een deel op schattingen.

Uitgaande van deze gegevens ontstaat het volgende beeld van de ontwikkeling van het aantal politiemensen met algemene opsporingsbevoegdheid (excl. administratief en technisch personeel en personeel op de ministeries). In 1975 bedroeg de gemiddelde sterkte van rijks- en gemeentepolitie 20.203 personen, in 1980 26.902, en in 1985 28.778 personen; deze gegevens zijn exclusief het technisch en administratief personeel (CBS 1984 en 1994). In 1991 wordt de totale sterkte in personen geschat op 41.000, waarvan 74% (30.340) executief personeel, in 1995 op 45.545 waarvan 71% (32.337) executief personeel. Het totaalcijfer van het CBS in fulltime equivalent (fte) uitgedrukt (incl. administratief-technische medewerkers) laat over de periode van 1986-1990 een vrijwel gelijkblijvend aantal zien. Enige teruggang is er in 1993 vanwege een

sterk teruggelopen aantal personen in opleiding. Vooral in de jaren 1994 en 1995 is sprake van een toename. Het aandeel executief personeel ligt landelijk gezien in 1995 op 71%; ten opzichte van 1991 was dit een daling (-3%). In 1995 lag het aantal politieambtenaren per 10.000 inwoners landelijk op circa 30 en bedroeg het aantal executieve ambtenaren circa 21. Maar deze aantallen variëren sterk per politieregio; in de regio Amsterdam-Amstelland is het aantal het hoogst, respectievelijk 57 en 41, in de regio Drenthe het laagst. Of de doelstelling om 3.750 extra politiemensen aan te trekken in de afgelopen kabinetsperiode was bereikt, was in eerste instantie moeilijk vast te stellen, maar berekend kon worden dat dit nagenoeg het geval was. De totale groei van de politiesterkte bleek uit te komen op 3.715 fte's. De inspanningen 'meer blauw op straat' te krijgen, hebben in de periode 1990-1996 niet tot het opmaken van meer processen-verbaal geleid. Het aantal geregistreerde misdrijven per politieambtenaar kwam in 1994 uit op 32, maar liep door de daling van de geregistreerde criminaliteit terug naar 29. Gerelateerd aan het aantal executieve ambtenaren is sprake van een daling van 44 naar 40. Het aantal misdrijven per executieve politieambtenaar is in 1994 en 1995 het laagst in de regio Friesland, namelijk 30 en 28. In beide jaren scoort de regio Utrecht de hoogste aantallen per executieve ambtenaar, respectievelijk 69 in 1994 en 57 in 1995.

Figuur 15.4

Aandeel van de vier grootstedelijke politieregio's in het totaal aantal processen-verbaal opgemaakt wegens geweldsmisdrijven (mishandeling, bedreiging en diefstal met geweld), 1990-1996



Bron: CBS (Politiestatistiek 1990-1996)

Afgaande op het aantal geregistreerde processen-verbaal legt criminaliteit in de vier grote steden een aanmerkelijk groter beslag op de politie dan gemiddeld; dit geldt vooral voor de gewelddadige criminaliteit. Opvallend echter is dat de groei in de aantallen processen-verbaal in de jaren negentig zich vooral buiten de vier grote

stedelijke politieregio's voordeed. Zo werd van de geweldsmisdrijven, mishandeling, bedreiging en beroving in 1990 nog 46% van de processen-verbaal opgemaakt in de vier grootstedelijke politieregio's, tegen 39% in 1996 (zie figuur 15.4 en de figuren B15.7 en B15.8).

Het openbaar ministerie en de rechter

Over langere tijd kreeg het strafrecht een toenemende stroom zaken te verwerken. Cijfermatig gezien was de werklast van de rechterlijke macht in de periode na 1970 jaarlijks met circa 5% gegroeid. Deze groei betrof niet alleen de strafkamers, maar ook de belastingkamers, de kort-gedingrechters en de ambtenarenrechters. Het sterk toenemende aantal echtscheidingen legde een zwaar beslag op de familiekamers bij de rechtbanken (zie voor de zaken buiten het strafrecht verder § 15.5).

Bij de strafzaken leidde dit tot een snelle toename van de tijd tussen de datum waarop een zaak bij het parket binnenkwam en de einduitspraak: in 1972 bedroeg deze periode gemiddeld zo'n 123 dagen, 1979 was dit uitgegroeid tot 176 dagen, in 1980 tot 181 dagen (SCP 1984). Pas na 1990 trad hierin enige daling op. In 1996 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd voor in eerste aanleg afgedane strafzaken bij het openbaar ministerie 125 dagen en bij de arrondissementsrechtbanken 232 dagen. Net als bij de politie waren de achterstanden niet zonder meer toe te schrijven aan het achterblijven van de personeelsformatie van de rechterlijke macht. De rechtbanken waren waarschijnlijk niet goed ingesteld op een snelle uitbreiding en besteedden gemiddeld meer tijd aan een zaak. Bij het openbaar ministerie werd het (beleids)sepot, de beslissing van de officier van justitie een zaak niet voor te laten komen, een belangrijk middel om de toename van strafzaken te drukken. Het voor laten komen van een misdrijf was geen regel meer. Hoewel het niet automatisch voor laten komen van een misdrijf een grondbeginsel van het strafrecht is, het opportuniteitsbeginsel, werd het ook een middel om overbelasting tegen te gaan. Het toegenomen aantal beleidssepots leidde ertoe dat de uniformiteit en beginselen van rechtsgelijkheid en evenredigheid onder druk kwamen te staan. De kritiek was dat deze beslissingen zich onttrokken aan democratische controle en ruimte boden voor een achterstelling van bepaalde bevolkingsgroepen (de discussie over rechtsgelijkheid en klassenjustitie). Het onderwerp van de ongelijke kansen in de rechtsgang en de invloed van klasse bij het totstandkomen van strafwetgeving leidde niet tot eenduidige conclusies (Hoekema 1977). Hierdoor ontstonden vragen over het vervolgings- en opsporingsbeleid: hoe kwamen de prioriteiten daarin tot stand, en hoe waren de verantwoordelijkheden tussen de minister en het openbaar ministerie verdeeld? Het parlement accentueerde de verantwoordelijkheid van de minister, en het openbaar ministerie benadrukte de eigen bevoegdheid om van vervolging af te zien.

De discussie over de verantwoordelijkheden heeft een langdurig vervolg gekregen. De commissie-Donner ontwierp haar advies voor reorganisatie mede ter ondervanging van deze problemen.²⁷ Op verzoek van de Tweede Kamer is het openbaar ministerie daarop in zekere zin verzelfstandigd. Het OM kreeg een eigen beleidsvormend orgaan in het college van procureurs-generaal en moest een nieuwe positie vinden in de relatie met het ministerie van Justitie. Uit de recentelijk ontstane problemen, die uitmondten in een gezagscrisis, blijkt dat het openbaar ministerie nog niet in rustiger vaarwater is gekomen.

De eigen organisatie en de infrastructuur van het openbaar ministerie waren halverwege de jaren tachtig slecht berekend op een intensivering van de rechts-

handhaving die in de justitiële beleidsplannen werd voorgestaan. De nieuwe oriëntatie op bedrijfsmatige en grotendeels kwantificeerbare doelstellingen sloten moeilijk aan op de cultuur van het OM (zie bv. Schalken 1993 en Van de Bunt 1985).

Wel was het openbaar ministerie al in 1989 voor het eerst met een beleidsplan voor de periode 1990-1995 naar buiten getreden. Strafrecht met beleid behelsde, zoals de titel aangeeft, een meer beleidsmatige aanpak voor de strafrechtelijke handhaving. Het openbaar ministerie belichtte daarin zelf reeds de problemen in de organisatie, werkwijze en cultuur. De organisatie van parketten was achtergebleven bij veranderingen in taak en werkwijze van de officier van justitie. Strafzaken werden op een ingewikkelde en tijdrovende wijze, meestal nog handmatig, administratief verwerkt en het ontbrak aan controle op de instroom van zaken. Geconstateerd werd dat het niveau van opsporing en vervolging moest worden verhoogd. Er werden in het plan kwantitatieve doelstellingen voor verbetering van de handhaving geformuleerd die achteraf weinig reëel waren, maar nog steeds als nastrevenswaardig worden gezien. In het *Jaarplan 1998* (OM 1997) wordt aangegeven dat de doelstellingen uit Strafrecht met beleid aan actualiteit niet hebben ingeboet. Streefcijfers die daarop teruggaan, worden opnieuw concreet aangegeven.²⁸

Het toegenomen aantal beleidssepots had ook tot gevolg dat daders - in het geval van een 'kaal sepot' - niets meer van een zaak vernamen. In het beleidsplan Samenleving en criminaliteit werd het terugdringen van het beleidssepot een van de centrale doelstellingen vanuit de overweging dat op een delict in ieder geval een reactie diende te volgen.

Van alle afgedane zaken wordt vanaf 1985 tussen 40% en 50% door de rechter afgedaan. Over een aantal jaren is nu sprake van een daling van het aandeel beleidssepots. Het aandeel *kale* beleidssepots, de zaken die opzij worden gelegd zonder een mondelinge of schriftelijke waarschuwing aan verdachte, ligt nog aanmerkelijk lager. Als de technische sepots en de niet-schuldigverklaringen buiten beschouwing worden gelaten, ligt het aandeel nog maar op 6% en komt het nu vrijwel overeen met het beoogde percentage van 5 uit het beleidsplan Strafrecht met beleid. Als het aandeel transacties tezamen met het aandeel schuldigverklaringen wordt genomen als indicator voor de mate waarin justitie intervenueert, is er sprake van een aanmerkelijke toename aan interventies. De meest recente cijfers tonen geen verdere groei. Hierbij speelt een rol dat nu in een vroeg stadium de kwaliteit en vervolgbaarheid worden beoordeeld en dat de politie zaken hierop filtert. Zaken die anders geseponeerd zouden worden, worden nu minder ingezonden.

Het openbaar ministerie verwacht voor de korte termijn geen verdere toename van het aantal bij het parket gemelde zaken, maar wel dat de zaken die het openbaar ministerie en de rechter moeten behandelen zwaarder worden.²⁹ Als indicator voor het huidige accent op doelmatigheid kunnen de zogenoemde Aanhouden en uitreiken (AU)-projecten worden gezien. Om het aantal interventies te verhogen en de bedrijfsprestaties te verbeteren, lopen nu op alle parketten deze AU-projecten, waar verdachten een dagvaarding direct meekrijgen. De parketten streven er zelfs naar ten minste 35% van de misdrijfzaken met zo'n aanpak af te doen en alleen als de tenlastelegging onduidelijk is of het misdrijf niet bewezen is, geen AU-aanpak toe te passen.

Een nieuwe prioriteit voor het openbaar ministerie is voorts de ontwikkeling van een 'criminele kaart' die weergeeft waar problemen zich voordoen en van wat de aard en omvang ervan is. Met zo'n visualisatie van de criminaliteit, van daders en slachtoffers en van bredere maatschappelijke problemen die in een gebied

spelen [en die worden opgenomen in een geografisch informatiesysteem (GIS)], verwacht het OM meer inzicht te verkrijgen en een betere aansturing en meer effectieve inzet van de politie mogelijk te maken.

Tabel 15.7 geeft een overzicht van de aantallen opgelegde straffen over een periode van tien jaar en het aandeel van de vrijheidsstraf binnen het geheel van door de rechter opgelegde straffen en maatregelen.

	1985	1990	1992	1993	1994	1995	1996
aantal zaken	120.824	117.182	113.315	106.758	125.790	130.188	138.489
opgelegde hoofdstraffen	101.220	91.775	93.238	87.722	102.157	109.442	111.567
gevangenisstraf	40.993	38.762	36.403	34.290	41.329	44.715	40.121
wv. (gedeeltelijk) onvoorwaardelijk	19.037	19.147	19.768	20.523	24.801	27.303	27.713
geldboete	55.757	49.597	45.985	42.120	48.013	49.181	49.834
wv. (gedeeltelijk) onvoorwaardelijk	53.860	47.564	44.006	40.329	45.476	46.594	46.806
dienstverlening	950	4.235	7.265	7.536	8.767	11.266	12.664
in procenten van het aantal hoofdstraffen							
gevangenisstraf	40,5	42,2	39	39,1	40,5	40,9	40,5
wv. (gedeeltelijk) onvoorwaardelijk	18,8	20,9	21,2	23,4	24,3	24,9	24,8
geldboete	55,1	54	49,3	48	47	44,9	46,8
wv. (gedeeltelijk) onvoorwaardelijk	53,2	51,8	47,2	46	44,5	42,6	44,4
dienstverlening	0,9	4,6	7,4	8,6	8,6	10,3	8,6

Bron: CBS (Criminaliteit en strafrechtspleging 1985-1996)

Het aandeel van de vrijheidsstraffen dat geheel of voor een deel onvoorwaardelijk is opgelegd, is het laatste decennium sterk toegenomen. Grapendaal et al. (1997) hebben deze toename diepgaand onderzocht. De stijging trad vooral op na 1991. Vooral misdrijven tegen de Opiumwet werden toen veel vaker met vrijheidsstraffen bestraft: 22% in 1985 tegen 34% in 1995. Voor de (brede categorie) geweldsmisdrijven waren de percentages 16 in 1985 en 21 in 1995. Daarnaast deed zich een toename voor van de gemiddelde duur van de vrijheidsstraffen van 4,5 maanden naar 6,5 maanden. Deze is voor een deel door de groei van geweldsdelicten (incl. zedenzaken) veroorzaakt. Maar daarnaast worden dezelfde misdrijven nu zwaarder bestraft. Eerder concludeerde Berghuis (1994) dat ongeveer de helft van de groei van het aantal opgelegde detentie-jaren veroorzaakt wordt door een toename van het aantal ernstige delicten, terwijl de andere helft door een stijging van de opgelegde strafduren is te verklaren. Zo was in 1980 de gemiddelde strafduren voor verkrachting ruim 250 dagen, maar in 1993 bijna 600 dagen (Berghuis 1994). De toename van het aantal opgelegde detentie-jaren moet dus zowel uit een verschuiving in de ernst van delicten als uit een toegenomen punitiviteit worden verklaard. Grapendaal et al. (1997) rekenden 41% van de toename in detentie-jaren toe aan de stijging van het aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en 59% aan de stijging van de gemiddelde duur.

Soms hebben specifieke lokale omstandigheden in de verzwarende een rol gespeeld, zoals in Amsterdam, waar in het belang van het toerisme uit beleids-overwegingen openbare-ordedelicten en zakkenrollerij in bepaalde perioden hard zijn aangepakt (Grapendaal et al. 1997). Het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners is nu aanmerkelijk gestegen; in 1975 was dit 17, in 1996 70. In het algemeen kan geconcludeerd worden dat bescherming van de maatschappij en afschrikking als doelstellingen van de straf belangrijker zijn geworden en dat afschaffing van de vrijheidsstraf meer dan vroeger een utopie is geworden. Tegelijkertijd is er naast de vrijheidsstraf een omvangrijk stelsel aan alternatieve sancties of taakstraffen totstandgekomen. Met de veelheid aan alternatieven die in de afgelopen periode is ontwikkeld, is het behoud van de coherentie in de straftoemeting steeds belangrijker geworden. De wenselijkheid dat de rechter in vergelijkbare gevallen gelijkmatiger straft, is groter geworden. Dit geldt in het bijzonder voor vrijheidsstraffen en andere vrijheidsbenemende maatregelen die een grote zorgvuldigheid vragen.

In het gehele beeld van overbelasting van justitie leek vooral het tekort aan celcapaciteit model te staan voor het falen van de strafrechtspleging. De capaciteitsproblemen kwamen in het begin van de jaren tachtig naar voren; het aantal beschikbare cellen bedroeg toen circa 4.100 en was de jaren daarvoor teruggebracht, overeenkomstig het streven de vrijheidsstraf te beperken. Intussen heeft het aantal gevangeniszellen een ongekeerde toename ondergaan, van 4.700 in 1985 tot bijna 14.000 nu. Het aantal gedetineerden per hoofd van de bevolking is toegenomen na 1975. Uit onderzoek van Van Ruller en Beijers (1995) over een lange periode (van 1842 tot heden) komt naar voren hoe opmerkelijk deze ontwikkeling is. Van 1842 tot 1975 is het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners van jaar tot jaar consequent gedaald. Na 1975 gaat het toenemen. Als oorzaken noemen Van Ruller en Beijers het drugsprobleem, de grotere mobiliteit en de toestroming van allochtonen, het strafklimaat en de grotere aandacht voor slachtoffers.

Ook in het laatst bekende jaar, 1995, legde de rechter niet alleen meer, maar vooral langere straffen op (zie tabel 15.8). Het CBS berekende dat gedetineerden in 1995 40% langer in de cel verbleven dan in 1990 en 11% langer dan in 1994 (tabel 15.8).

Tabel 15.8

Opgelegde geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijke gevangenisstraffen, naar duur van het onvoorwaardelijke strafdeel (in absolute aantallen en indexcijfers)

	1995 (1985 = 100)	1985	1990	1993	1994	1995*
< 2 weken	104	1.280	1.087	979	1.377	1.560
2 tot 3 weken	74	3.887	3.147	2.562	2.970	3.168
3 weken tot 1 maand	125	2.422	2.563	2.573	3.122	3.311
1 maand tot 3 maanden	147	4.343	4.558	5.526	6.585	6.946
3 maanden tot 6 maanden	140	3.211	3.279	4.032	4.650	4.509
6 maanden tot 1 jaar	136	2.140	2.394	2.300	2.968	2.984
1 jaar tot 3 jaar	165	1.395	1.507	1.978	2.347	2.438
> 3 jaar	214	359	612	570	782	734
totaal	127	19.037	19.147	20.523	24.801	26.058

Bron: CBS (Criminaliteit en strafrechtspleging 1985-1995)

Met deze verschillende elementen is het voorspellen van de capaciteit van het gevangeniswezen uiterst complex geworden. Factoren binnen en buiten de 'keten van de strafrechtspleging' spelen een rol. In het model dat het SCP onlangs opstelde, is nu een groot aantal elementen betrokken. Mede gezien de gebrekkige indicatoren voor factoren die op de benodigde celcapaciteit van invloed zijn, wordt een voorbehoud gemaakt (Van der Torre en Van Tulder 1998). De signalen zijn dat er tot de eeuwwisseling opnieuw cellen moeten worden bijgebouwd. Ook op het gebied van de jeugdinrichtingen en de terbeschikkingstelling (tbs) doen zich tekorten voor. Bij de tbs ontstaan die door de combinatie van een toenemend aantal uitgesproken maatregelen voor tbs met dwangverpleging en een afnemend aantal beëindigingen. Er blijkt vaak na afloop van de gevangenisstraf geen plaats beschikbaar in een inrichting voor ter beschikking gestelden. De wachttijd in een huis van bewaring kan tot ver boven een jaar oplopen.

§ 15.5 Ontwikkelingen in de civiele en administratieve rechtspleging

15.5.1 Juridisering

Anders dan op het gebied van het strafrecht staan de ontwikkelingen op het terrein van de civiele en administratieve rechtsgang veel minder, en pas sinds korte tijd in de belangstelling.

De groei op dit terrein en de discussie daarover zijn sterk in het teken van het begrip 'juridisering' komen te staan. De betekenis van dit begrip is echter niet zonder meer duidelijk; er zijn meerdere betekenissen aan verbonden. Ippel (1997) omschreef juridisering in een overzichtsartikel als "een proces van een toename van juridische bemoeienis in de loop van de tijd." Schuyt (1997) spreekt van "het gradueel sterker worden van het primaat van juridische regels en procedures,³⁰ waarbij een juridiserende samenleving bij het beslechten van conflicten voortdurend juridische oplossingen boven andere oplossingen verkiest."

Anderen benadrukken niet het proces, maar het verschijnsel zelf: het bestaan van formele regels voor de ordening van sociale relaties. Of zij benadrukken het gevolg van dit kiezen voor juridische oplossingen: het veelvuldig of, zo men wil, excessief gebruik van deze formele regels.

Schuyt (1997) stelde vast dat rond het jaar 1972 een keerpunt in de juridisering optrad. De achtergronden zoekt hij in de voorafgaande periode van groeiende welvaart en in de uitbreiding van de deelname aan universitaire studies, die vooral na 1960 optrad. Als belangrijkste achterliggende factor beschouwt hij de ontwikkeling van de economie van een productie- naar een diensteneconomie. Vooral vanaf 1970 steeg het aantal advocaten van 2.056 naar 6.716 in 1991 en 8.264 in 1995.³¹ In verhouding tot andere juridische beroepsgroepen groeide vooral de balie sterk. Het is discutabel of dit een directe invloed op het aantal juridische procedures had; wel ligt voor de hand, zoals de Commissie herijking omvang verplichte procesvertegenwoordiging (de commissie-Van Delden) in haar rapport opmerkt, dat elke nieuwe advocaat een latente vraag aanboort, wat zich voor een deel in extra procedures zal vertalen.

De laatste jaren worden op uiteenlopende terreinen klachten over het verschijnsel juridisering geuit. Vooral in bestuurlijke kring werd het uitvoerig onderwerp van kritiek. Het bestuursrecht kende de laatste twintig jaar een ontwikkeling waarbij het bestuur steeds vaker tegen juridische grenzen aanliep. Vooraanstaande bestuurders hadden bedenkingen tegen het veelvuldig aanvechten van besluiten en de bestaande rechtsbescherming (inspraak, bezwaarschriften, beroep tegen bindende besluiten). Deze mogelijkheden konden de bestuursplannen jarenlang tegenhouden en tot uitstel of afstel van beleid leiden, wat het bestuur aan daadkracht en gezag deed inboeten (rapport Van Kemenade). Grote infrastructurele projecten zouden nauwelijks nog uitvoerbaar zijn (voor-

beelden zijn de Betuwelijn en het aanleggen van nieuwe snelwegen). De rechter zou zich ook te veel inhoudelijk met het bestuur bemoeien, door uitspraken te doen die niet alleen de rechtmatigheid, maar ook de doelmatigheid van bestuursbesluiten betreffen.

Uit juridische kring is tegen de kritiek ingebracht dat het in de desbetreffende procedures vaak ging om vermijdbare juridische fouten. Deze fouten zouden door extra investering in de juridische kwaliteit van personeel voorkomen kunnen worden (Rombouts 1997). En Helder (1997) bracht tegen de kritiek in dat het bestuur niet alleen slachtoffer is van juridisering, maar deze zelf voor een deel veroorzaakt door onzorgvuldigheden in de voorbereiding van besluiten, onduidelijk beleid, fouten bij de beleidsuitvoering en vooral door vertraging en te geringe prioriteit voor een correcte afhandeling van bezwaarschriften.

Terugkijkend is deze ontwikkeling op een aantal terreinen ook wel enigszins opmerkelijk. In de voorafgaande decennia is immers juist verbetering van de rechtspositie nagestreefd en is vergroting van de toegankelijkheid van de rechtsspraak en kwaliteitsverbetering van de rechtshulp tot stand gebracht, voor met name minder machtige of slechter bedeelde groepen, zoals patiënten in de gezondheidszorg, minderjarigen en gedetineerden.

Het proces van juridisering kan verschillend worden gewaardeerd. Het kan worden gezien als indicator voor een vermindering van sociale cohesie, als vervanging van cohesie, of juist als proces dat de cohesie versneld laat verdwijnen. Schuyt (1997) benadrukt de meest positieve functie, juridisering als vervanging van sociale cohesie: het recht neemt de plaats in van niet meer goed werkende traditionele vormen van sociale binding en functioneert zo in zijn bewoordingen "als een minimale meestal neutrale, formele en procedurele moraal waar weinig op tegen is."³²

Schuyt verwacht dat op sommige terreinen nog een groei zal plaatsvinden, zoals op het gebied van onderwijs en wetenschapsbeoefening, de gezondheidszorg, riskante leefgewoonten, milieugedrag en seksuele betrekkingen. Daarentegen zou op het gebied van arbeidsrelaties en -verhoudingen, openbaar bestuur en bestuursrecht een afname te verwachten zijn. Op het gebied van de arbeidsrelaties en -verhoudingen verwacht Schuyt dit vanwege de scherpere concurrentie als gevolg van de mondialisering van de economie. Deze ontwikkeling zou beschermende regels voor werkenden beknotten. Wat het openbaar bestuur en het bestuursrecht aangaat, zijn volgens Schuyt de grenzen van juridisering bereikt en zal naar andere vormen van besluitvorming moeten worden gezocht. In de civiele rechtsspraak zouden burgers door stagnatie, overbelasting en hoge kosten voor rechterlijke geschilbeslechting geneigd zijn naar goedkopere en snellere alternatieven te zoeken. Voor de strafrechtsspraak zou de taaklast van de rechter kunnen verminderen door de combinatie van alternatieve straffen en alternatieve vormen van conflictoplossing in de vorm van civiele afdoeningen of schikkingen.

15.5.2 Ontwikkelingen in burgerlijke en administratieve procedures

De groei in aantallen procedures is een aspect van juridisering dat zich relatief eenvoudig in kaart laat brengen. Lastiger is het om indicatoren te vinden voor de meer abstracte aspecten die zouden moeten verwijzen naar een toenemende geneigdheid maatschappelijke problemen in juridische termen te gieten. Nu volgt een overzicht van de ontwikkeling in de aard en omvang van de burgerlijke en administratieve procedures.

Bij burgerlijke en administratieve zaken gaat het om problemen en conflicten tussen burgers onderling, tussen burgers en overheid, of tussen overheidsorganen onderling. Inhoudelijk kan het zeer verschillende kwesties betreffen, zoals

echtscheidings-, koop-, huur-, arbeids-, en verkeersschadezaken. De procedures in burgerlijke zaken zijn te onderscheiden in procedures die in de regel worden ingeleid met een dagvaarding, de civiel-contentieuze zaken en procedures die ingeleid worden met een rekest of verzoekschrift en eindigen met een beschikking, de zogenoemde extrajudiciële zaken.

Het kantongerecht behandelt arbeids- en huurzaken en zaken over bedragen tot 5.000 gulden. De arrondissementsrechtbank behandelt alle zaken in het personen- en familierecht, in het handelsrecht, arbeids- en huurzaken, zaken over bedragen boven de 5.000 gulden en bestuursrechtelijke zaken. Een wetsvoorstel is nu ingediend om de kantonrechtspraak open te stellen voor vorderingen tot 10.000 gulden.

Het gerechtshof behandelt de hoger-beroepszaken tegen vonnissen van de rechtbank. De Hoge Raad beoordeelt of lagere rechters het recht juist hebben toegepast en zich aan wettelijke voorschriften hebben gehouden. In het uiterste geval kunnen burgers zich tot het Europese Hof van Justitie in Straatsburg wenden.

Burgerlijke zaken Het grootste deel van de civiele zaken wordt in eerste instantie bij de kantonrechter aangebracht. Het aantal civiel-contentieuze zaken groeide tot 1987 vrij langzaam, maar daarna was sprake van een sterke groei (tabel 15.9). In 1993 werden bij de kantongerechten en arrondissementsrechtbanken samen 65% meer van deze rechtszaken aangespannen dan in 1987. Bij de arrondissementsrechtbanken nam het aantal toe met 58%. Bij een vergelijking van de cijfers van de arrondissementsrechtbanken over 1993 en 1994 met voorgaande jaren, moet worden bedacht dat per 1 januari 1993 de dagvaardingsprocedure voor echtscheidingszaken vervangen is door een verzoekschriftprocedure. Als deze verandering in aanmerking wordt genomen, is er in 1994 sprake van een stabilisering en het jaar daarop van enige daling. In het aantal korte gedingen lijkt zich in 1994 een afname voor te doen, maar die wordt veroorzaakt doordat (met ingang van 1 maart 1994) de vreemdeling korte gedingen door de sector Bestuursrecht worden behandeld. Als daarvoor wordt gecorrigeerd, is sprake van een verdere toename.

Koopzaken (contracten met betrekking tot koop en tot het verrichten van werkzaamheden) vormen het leeuwendeel van zaken voor het kantongerecht, en daaropvolgend de huurzaken. In de huurzaken valt tussen 1990 en 1994 een aanmerkelijke toename te constateren (49.500 tot 56.600). Het merendeel betreft ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning als gevolg van een huurschuld.

Binnen de categorie 'extrajudiciële zaken' is na 1990 sprake van een sterke toename van het aantal arbeidszaken (verzoeken tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst). Het aantal steeg van 9.300 in 1990 naar 46.300 in 1995.

Tabel 15.9 geeft een overzicht van de ontwikkelingen.

De conclusie is dat in de civiele rechtspraak over een lange periode van 1975-1990 sprake was van groei, maar dat na 1990 het beeld wisselend is. Terwijl zich bij de kantongerechten over de afgelopen tien jaar een sterke stijging voerdeed, nam het aantal zaken bij de rechtbanken aanmerkelijk af. Tussen 1985 en 1995 is het aantal contentieuze zaken bij de kantonrechter toegenomen van 128.900 tot 215.700 zaken, bij de rechtbanken trad een daling op van 56.300 naar 34.800 zaken. Niettemin verdubbelde daarbinnen het aantal echtscheidingszaken bijna.

Tabel 15.9

Burgerlijke zaken, 1975-1995 (in absolute aantallen en indexcijfers)

	1975	1980	1985	1990	1992	1993	1994	1995	index (1975 = 100)
burgerlijke zaken									
arrondissementsrechtbank (x 1.000)									
civiele contentieuze zaken									
aangebracht	48,9	63,8	66,3	73,7	85,1	54	52	49	100
ww.									
kort gedingen				12,8	16,4	16,4	15,1		
echtscheidingszaken				31,3	35,1	2	0		
afgedaan met eindvonnis of beschikking	49	57,1	56,3	55,4	62,9	47,3	36,4	34,8	71
extrajudiciële zaken									
ingediend	79,3	112,8	57,6	61,3	67	104,7	108,7	104,1	131
afgedane rekest en vorderingen	69,3	100,2	48,4	50,7	53	75,6	96,4	94,1	136
kantongerecht (x 1.000)									
civiele contentieuze zaken									
ingediend	89,7	101,7	141,1	167,1	220,8	259,5	265,7	264,3	295
afgedaan met eindvonnis	80,4	89,6	128,9	152	169,8	204,8	215,4	215,7	268
extrajudiciële zaken									
ingediend	54,3	68,9	62,4	81,9	110,6	136	154,5	164,3	302
eindbeschikkingen	25,4	38,3	40,5	61,8	95,9	122,6	139	149,4	588

Bron: CBS (Burgerlijke en administratieve rechtspraak 1975-1995)

Belangrijke oorzaken van de daling op ander gebied dan echtscheiding zijn waarschijnlijk de traagheid en de kosten van de procedure; het kort geding is daarop een uitzondering. De forse verhoging van de griffierechten en de nieuwe Wet op de rechtsbijstand werpen vermoedelijk een extra hindernis op. Als de adviezen van de Commissie herziening scheidingsprocedures (de commissie-De Ruiters) worden gehonoreerd, zal een tussenkomst van de rechter niet meer verplicht zijn indien partijen met inschakeling van een advocaat of notaris blijkens een scheidingsconvenant tot overeenstemming zijn gekomen. Van de echtscheidingszaken zou ongeveer een kwart voor deze buitengerechtelijke afdoening in aanmerking komen.

Administratieve zaken

De administratieve rechtspraak is in Nederland, anders dan in de ons omringende landen, nogal moeizaam totstandgekomen. Dit vanwege de vrees dat de rechter te veel op de stoel van het bestuur zou komen te zitten. De rechter wordt daarom nadrukkelijk alleen geacht naar de rechtmatigheid van een besluit te kijken en niet naar de doelmatigheid.

Bij de administratieve rechtspraak gaat het om sociale-verzekeringzaken, belastingzaken of algemeen bestuursrechtelijke aangelegenheden; het zijn zaken waar individu en overheidsorganisatie tegenover elkaar staan. Sinds juli 1992 worden de sociale-verzekering- en ambtenarenzaken door de arrondissementsrechtbanken behandeld; sinds januari 1994 geldt hetzelfde voor de overige bestuursrechtelijke zaken. De sociale-verzekeringzaken werden voor die tijd door de Raden van beroep behandeld, de ambtenarenzaken door de ambtenarengerechten. In het kader van de integratie van de rechterlijke macht zijn de Raden van beroep en de ambtenarengerechten geïntegreerd in de

arrondissementsrechtbanken. Tabel 15.10 biedt een overzicht van de ontwikkelingen. Toenamen hebben zich vooral in de periode vóór 1980 voorgedaan en in mindere mate ook van 1980 tot 1985. Het aantal door de ambtenaren-rechter afgedane zaken bedroeg in 1985 ongeveer 3.000, in 1990 bijna 4.000 en in 1995 vrijwel een zelfde aantal.

De sociale-verzekeringzaken kenden een ander verloop: van 1985 tot het begin van de jaren negentig lag het aantal zaken rond 25.000 per jaar. In 1995 was het aantal toegenomen tot bijna 45.000 behandelde beroepen per jaar. Hierop waren de ingrijpende wijzigingen in de sociale-zekerheidswetgeving waarschijnlijk van invloed. Bij het College van beroep voor het bedrijfsleven is het beeld wisselend: in 1985 en 1990 bedraagt het aantal zaken ongeveer 1.500, maar in 1995 komt het aanmerkelijk lager uit: op 900 afgedane beroepen.

Tabel 15.10

Administratieve zaken, 1975-1995 (x 1.000)

	1975	1980	1985	1990	1992	1993	1994	1995
Centrale raad van beroep	3,4	2,7	3,5	4,4	4,9	6,3	5,1	3
Raden van beroep/arrondissementsrechtbanken								
Sociale verzekeringswetten	23,4	25,4	25,5	23,4	23,7	30,9	25,3	44,9
Ambtenarengerechten/arrondissementsrechtbanken								
Ambtenarenzaken	0,8	1,1	2,8	3,7	5,0	4,4	3,6	3,8
College van beroep voor het bedrijfsleven	0,1	0,2	1,3	1,6	0,9	0,7	1,6	0,9
Raad van State ^a	2,5	8,6	12,9	13,9	15,5	17,3	13,3	12

^a Tot en met 1983 alleen Koninklijke Besluiten waarop de Raad van State is gehoord.

Bron: CBS (Burgerlijke en administratieve rechtspraak 1975-1995)

In 1985 dienden voor de afdelingen Rechtspraak en geschillen van de Raad van State tezamen bijna 13.000 beroepen. Bijna tien jaar later, in 1994, is dit aantal weinig gegroeid. Ippel (1997) stelt vast dat als ook de bij de sector 'bestuursrecht' van de rechtbanken afgedane zaken (bijna 9.000) in het oordeel worden betrokken, er sprake is van een toename, maar hij vraagt zich af of die zal doorzetten.

De conclusie die uit de kwantitatieve ontwikkeling van de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtspraak kan worden getrokken, is dat de groei zich in civiele procedures in de afgelopen tien jaar vooral bij de kantongerechtszaken voordeed en wat de administratieve rechtspraak betreft vooral bij de sociale-verzekeringswetgeving. Daarnaast was er een sterke groei in het aantal zaken voortvloeiend uit een echtscheiding en het aantal vreemdelingenzaken.

Bloembergen (1997) typeert de ontwikkeling in de civiele sector als het ontstaan van enkele 'vloedgolfjes' van zaken rond specifieke gebieden zoals letselschade. Ippel (1997) trekt de conclusie dat in Nederland, in vergelijking met ons omringende landen, in civiele zaken betrekkelijk weinig wordt geprocedeerd, maar verwacht niettemin een versnelling van de groei in de komende jaren en intensivering van het proces van juridisering. Blankenburg (1997) spreekt over "the waning of Dutch legal culture", het verschromelen van de Nederlandse rechts-

cultuur, een cultuur die tot voor kort relatief informeel was en op consensus gericht, maar waarin zich veranderingen in de richting van formalisering en schaalvergroting voordoen. Illustraties daarvan vindt hij dat de laagdrempelige kantonrechter gevaar loopt te verdwijnen, dat rechtbanken bedrijfsmatig worden georganiseerd en dat naast kleine advocatenkantoren mega-advocatenkantoren zijn ontstaan.

Achtergronden van de ontwikkelingen

De achtergronden van het grotere aantal processen lijken voor een belangrijk deel in brede maatschappelijke factoren te moeten worden gezocht, zoals een grotere maatschappelijke mobiliteit, een grotere mate van opdeling van het maatschappelijke leven en relaties in afzonderlijke leefsfere en een toename van het aantal anonieme en zakelijke relaties die mensen aangaan. In anonieme en zakelijke relaties is de kans op een juridisch geschil groter. Voorbeelden zijn de verkeersschades en de incasso's van onbetaalde rekeningen. Partijen die een persoonlijke relatie onderhouden, zullen vooral als de relatie behouden moet blijven, minder geneigd zijn een beroep op de rechter te doen dan partijen die een anonieme relatie onderhouden of partijen waarbij een relatie wordt verbroken (zoals in het geval van echtscheiding, huuropzegging en ontslag). Burgers, bedrijfsleven en overheid doen tevens een steeds groter beroep op justitie voor nieuwe ontwikkelingen, zoals de regelgeving rond de informatietechnologie en regelingen in verband met de verdere Europese eenwording. Niet alleen tussen burgers onderling, maar ook tussen burgers en overheid is het aantal betrekkingen, regels en de complexiteit van regelingen in omvang toegenomen (voorbeelden zijn het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, verkeersvoorschriften, belastingheffingen en sociale zekerheid). Ook de activiteiten van de overheid staan zoals gezegd meer voor juridisch verweer open. Het sterk gestegen opleidings- en kennisniveau van de bevolking leidt ertoe dat burgers ook meer van deze rechten gebruikmaken. Op medisch terrein wordt de verhouding tussen de beroepsgroep en patiënten meer als een contractuele relatie opgevat en op dit gebied wordt verwacht dat het aantal schadeclaims bij fouten snel zal kunnen stijgen. Dit laatste mede doordat rechtshulpverleners zich op dat terrein specialiseren (Verkruisen 1997).

Uit onderzoek van het CBS zou informatie kunnen worden verkregen over de vraag of het niet het grotere aantal maatschappelijke problemen is dat ertoe leidt dat het aantal gerechtelijke procedures toeneemt, in plaats van een groeiende voorkeur een juridische of semi-juridische oplossing. In de Enquêtes rechtsbescherming en veiligheid (ERV) hanteert het CBS hiervoor een brede invalshoek (Van der Wulp et al. 1997). Uitgangspunt zijn domeinen waarbinnen problemen kunnen ontstaan en die vervolgens in een rechtsconflict uit kunnen monden. Vijf domeinen zijn onderscheiden:

- werk: het aanvaarden van een nieuwe baan, met pensioen of VUT gaan, ontslag krijgen of nemen;
- uitkering: het aanvragen of ontvangen van een bijstandsuitkering, WW, WAO of een andere uitkering;
- huurwoning: het ontvangen van huursubsidie en/of te maken krijgen met huurverhoging;
- eigen huis: recentelijk een huis hebben gekocht en/of het hebben van een hypotheek, het aanvragen van een bouwvergunning;
- verbintenissen: het indienen van een declaratie bij de ziektekostenverzekering of het ziekenfonds, een beroep doen op de autoverzekering.

Het onderzoek bestrijkt nu de periode 1992-1996; over de ontwikkeling over een langere periode valt dus niets te zeggen. Van 1992-1996 veranderde er echter weinig en was een verandering in aantallen problemen voor een groot deel te

herleiden tot veranderingen in domeinen. Zo ging een afname van het wonen in een huurhuis gepaard met een daling van het aantal huurproblemen en ging een toename van het huizenbezit samen met een groei van het aantal problemen rond het eigen huis. Het aantal huurproblemen liep terug van 42,1% tot 37,6% en het aantal problemen rond het eigen huis steeg van 43% naar 48,6%.

Ongeveer een vijfde van de respondenten had te maken met een nieuwe baan, pensionering of ontslag.³³ Het percentage dat een uitkering ontving of aanvraag, lag rond de 12.

Problemen zijn ernstiger naarmate ze meer ingrijpen in de directe leefsituatie of een groter financieel belang vertegenwoordigen. Specifieke risicogroepen bleken jongvolwassenen (vooral in de leeftijd van 25-29 jaar) en de laagste inkomensgroep, die vaak met de regels en problemen rond de sociale-zekerheidsregeling (uitkering) te maken krijgen. Tabel 15.11 geeft een indruk van het voorkomen van problemen en de ernst van de problemen.

Tabel 15.11

Ervaren rechtsproblemen, naar aard van het probleemgebied en de ernst van het probleem, 1992-1996

	personen/huishoudens die met een probleem te maken hadden (x 1.000)	gemiddelde ernstscore (1-4)
personen		
nieuwe baan	109	2,5
ontslag	179	2,8
uitkering	179	3
bouwvergunning	159	2,3
autoverzekering	182	2,3
huishoudens		
huursubsidie	53	2,3
huurverhoging	144	2,1
hypotheek	36	2,3
ziektelastenverzekering	100	1,9

Bron: CBS (ERV)

Voor als (zeer) ernstig ervaren problemen wordt vaak een beroep op deskundigen gedaan, waaronder professionele rechtshulp: een advocaat, Bureau voor rechtshulp (waaronder rechts- of wetswinkel en juridisch adviesbureau), sociaal raadsman, rechtskundige dienst van een vakbond, juridische afdeling van een consumentenorganisatie, huurcommissie of huuradviescommissie, rechtsbijstandverzekering, notaris. In problemen met een uitkering bleek echter verhoudingsgewijs vaak te worden berust en ook bij problemen met een nieuwe baan was dit het geval.

In het laatste Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO) is directer navraag gedaan naar het ondervinden van problemen of geschillen en vervolgens naar de mate waarin deze tot een vertaling in juridische termen hadden geleid. Ook hiervan ontbreekt echter een tijdreeks. Tabel 15.12 geeft een beeld van de problemen en de ondernomen activiteiten.

Tabel 15.12

Ervaren problemen en activiteiten die naar aanleiding van het probleem werden ondernomen, 1995 (in procenten)

	probleem of geschil waarvan	na inroepen van rechtshulp: besluit tot laten zitten	schikking	procedure
echtscheiding, alimentatie, toewijzing kinderen, boedel	2,8	11	38	25
WW- of WAO-uitkering, loon, ontslag, pensioen	6,8	22	29	32
andere uitkering/bijstand en dergelijke	3,1	35	31	13
geschil met huisbaas	1,8	35	26	25
geschil over levering goederen of diensten	3,5	36	28	19
(geld)vordering op een ander	2,4	18	20	35
geschil met (overheids)instantie	3,1	18	12	46
vervolgning wegens verkeers-overtreding	3,5	5	25	50
vervolgning wegens ander vergrijp	0,4	26	21	23

Bron: SCP (AVO'95)

De gebeurtenissen en problemen in de verschillende gebieden overziend, blijkt dat slechts een kleine minderheid van conflicten tot een gang naar de rechter leidt. Met de bestaande gegevens lijkt de klacht dat maatschappelijke problemen te gauw op het bord van de rechter terechtkomen vooralsnog moeilijk hard te maken. Wel zijn er gebieden te onderscheiden waarop meer dan vroeger een beroep op de rechter wordt gedaan, zoals de aansprakelijkheid (van de overheid) voor schade en de ontbinding van een arbeidsovereenkomst.

In de huidige situatie is het ook niet geheel duidelijk welke criteria doorslaggevend zijn voor het voorleggen van het probleem aan de rechter. Op specifieke gebieden zoals het familierecht is er wel een tendens tot juridisering van conflicten. Daarvan wordt verwacht dat dit verder zal toenemen. Verondersteld wordt ook dat het aantal en de omvang van claims tegen beroepsbeoefenaren zal stijgen. Het gaat daarbij vooral om artsen, ziekenhuizen, advocaten, accountants en notarissen (Bolt en Sier 1996).

15.5.3 Rechtshulp

Van oudsher bestaan er voorzieningen voor rechtshulp voor het oplossen van een rechtsprobleem. Lang niet op alle gebieden is een rechtzoekende echter verplicht zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen; dit geldt slechts voor het civiele recht bij de rechtbank, het Hof en de Hoge Raad. De kantongerechtsprocedures en administratieve procedures kan een procespartij zelf voeren, of hij kan zich laten machtigen door een vakbondjurist of rechtsbijstandsverzekeraar.³⁴

In het geheel van rechtshulp is het commerciële deel van overheersend belang, zijnde de juridische advisering van bedrijven, die het werkerterrein vormt van de advocatuur, het notariaat en, relatief nieuw, de accountancy. In de periode van 1970-1995 was sprake van een verdrievoudiging van het aantal advocaten per hoofd van de bevolking, terwijl het aantal civiele procedures per hoofd verdubbelde. Het accent van het werk van advocaten is dan ook verschoven van een proces- naar een adviespraktijk.

De netto-omzet bedroeg in 1992 ruim 4 miljard gulden, waarvan een bedrag van 3,8 miljard gulden voor rekening kwam van de advocatuur, het notariaat en de rechtshulp van accountantskantoren. De overige aanbieders van diensten zijn in afnemend aandeel verzekeraars, deurwaarders, octrooibureaus en de Bureaus

voor rechtshulp, tezamen met een jaaromzet van ongeveer 0,5 miljard gulden (Bruinsma 1997). De niet-commerciële rechtshulp vormt zo gezien maar een klein onderdeel van de rechtsbijstand.

Voor deze sociale rechtshulp is in de jaren zeventig in korte tijd een netwerk van Bureaus voor rechtshulp en de sociale advocatuur opgebouwd.³⁵ Rechtsbijstand voor minvermogenden bestond al langer. In 1957 was hiervoor de Wet rechtsbijstand on- en minvermogenden (WROM) ingevoerd, waarmee burgers voor kostenloze rechtshulp in aanmerking konden komen. Met een 'bewijs van onvermogen' kon men zich melden bij een Bureau voor consultatie en kon men dan een advocaat krijgen 'toegevoegd', die afhankelijk van zijn inschatting op succes een procedure kon beginnen (voor die tijd was het voor de advocaat een ereplicht om on- en minvermogende burgers bij te staan, vaak voor een strafrechtelijke of echtscheidingsprocedure). Dit systeem kwam begin jaren zeventig onder druk te staan, toen voor minder draagkrachtige burgers een gebrek aan deskundigheid bij de balie werd geconstateerd. De studie van Schuyt en Groenendijk *De weg naar het recht* (1976) ondersteunde deze kritiek. Schuyt en Groenendijk concludeerden dat de lage inkomensgroepen en lage opleidingsgroepen door psychologische en financiële drempels gehinderd werden als zij voor hun rechten wilden opkomen. Vanaf 1975 is op de justitiebegroting een bedrag voor het verbeteren van de rechtsbijstand opgenomen, waarop in korte tijd het netwerk van Bureaus voor rechtshulp tot stand kwam. Deze bureaus specialiseerden zich op sociale-rechtsgebieden en gaven spreekuren waar burgers kosteloos hulp konden krijgen. Tevens namen zij de administratie van het toevoegingssysteem voor hun rekening. Het aandeel van de rechtshulp in de justitiebegroting nam snel toe, van 0,9% in 1970 tot 5,8% in 1980. Halverwege de jaren tachtig trad mede als gevolg van een verhoging van de griffierechten en wijziging van de WROM enige daling op, maar deze zette niet door. De financiering van de rechtsbijstand werd daarop de afgelopen tien jaar veel onderwerp van discussie. In internationale verdragen en in de nieuwe Grondwet is rechtshulp een sociaal grondrecht en het beroep daarop liet zich vooraf slecht begrenzen. Een ander punt van discussie was hoe de markt tussen de advocatuur en juristen in loondienst verdeeld zou moeten zijn. Vooral de wens om de steevast stijgende uitgaven voor rechtsbijstand onder controle te krijgen, resulteerde in 1994 in de Wet op de rechtsbijstand. Doelstellingen waren niettemin ook om een voldoende aanspraak op rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen mogelijk te maken en tevens om de advocatuur een hogere vergoeding te verstrekken. Voor het realiseren van de doelstellingen zijn Raden voor rechtsbijstand gevormd in de ressorten. Deze raden werden belast met de organisatie van de verlening van rechtsbijstand en het toezicht op de uitvoering. Daarnaast zijn bureaus rechtsbijstandsvoorziening ingesteld die als taak hebben de verzoeken om rechtsbijstand te toetsen en toevoegingsbewijzen af te geven. De eigen bijdrage werd verhoogd en de inkomensgrens voor gratis rechtshulp verlaagd. Het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) constateerde in een evaluatie van de effecten van de wet, dat de vraag wel bijzonder sterk was teruggevallen (Klijn et al. 1997). Het percentage van de bevolking dat onder de wet viel was teruglopen van 62 naar 43; vooral de groep alleenstaanden met een netto-inkomen onder de 2.000 gulden per maand was een belangrijke groep die geen vergoeding meer ontving. Recentelijk zijn nu maatregelen getroffen om het bereik te vergroten naar zo'n 50% en de voorziening van het spreekuur uit te breiden van twee naar drie uur.³⁶

Tabel 15.13

Gebruik van instellingen voor rechtshulp in de voorafgaande twee jaar door personen van 16 jaar en ouder voor henzelf of voor één van hun huisgenoten, landelijk en in de vier grote steden^a, 1979-1995 (in procenten)

	1979	1983	1987	1991	1995	vier grote steden (1995)
Bureau voor rechtshulp	2,8	5	5,2	5,5	5,4	10
juridische afdeling van organisatie ww.		3,8	3,9	5,5	6,1	6,6
vakbond			1,5	2	1,5	1,6
ANWB			0,8	0,7	0,4	0,2
Consumentenbond			0,8	0,8	0,8	1,3
rechtshulp van verzekeraar			1	2	2,2	1,8
advocaat	2,8	5,8	6,3	6,7	6,2	9,1
ww. toevoeging	2,1	4,3	4,4			
sociaal raadsman	1,5	2,4	2,3	1,4	1,7	4,4

^a Alleen 1995.

Bron: SCP (AVO'79-'95)

Van de ontwikkelingen in het gebruik van de verschillende soorten gesubsidieerde en ongesubsidieerde rechtshulp vanaf 1979 biedt het AVO een beeld (tabel 15.13). Vooral in de periode 1979-1983 is het gebruik van rechtshulp aanzienlijk gestegen. Daarna is daarin weinig veranderd en kwam de groei in het aantal bezoekers van een Bureau voor rechtshulp of een advocaat tussen 1983 en 1987 vrijwel tot stilstand. In 1983 is voor het eerst gevraagd naar het gebruik van juridische afdelingen van organisaties waar men lid van is. Sinds 1987 is gevraagd naar de aard van de organisatie waar men hulp vroeg. Het grootste aandeel daarvan neemt de vakbond in, gevolgd door de Consumentenbond en de ANWB. Cijfers die de afdeling Juridische ledenservice van de Consumentenbond verstrekt, lieten overigens zien dat de betekenis van het juridische advieswerk toeneemt.

Vooral de groei van het eigen-woningbezit en de veranderingen in de sociale zekerheid droegen ertoe bij dat het aandeel personen dat rechtsbijstand inriep het laatste jaar iets toenam tot 26%.

Uit tabel 15.13 blijkt ook dat een beroep op voorzieningen in de vier grote steden opvallend meer voorkomt voor wat betreft de sociaal raadsman en de Bureaus voor rechtshulp.

§ 15.6 Actuele problemen en verwachtingen voor de komende jaren

In de voorgaande paragrafen is geïllustreerd hoe op het terrein van politie en justitie zowel in de feitelijke ontwikkelingen als in het beleid belangrijke keerpunten optraden. Grapendaal et al. (1997) stellen vast dat Nederland in vergelijking met andere Westerse landen lange tijd een laag criminaliteitsniveau had en tot ver na de Tweede Wereldoorlog tevens een bijzonder beleid voerde. Zij omschreven de kenmerken van dit beleid kernachtig als een grote tolerantie voor afwijkend gedrag, ruime discretionaire bevoegdheden van de politie en justitie om van verdere juridische stappen af te zien, gemiddeld lage straffen, een ideologie die gericht was op resocialisatie met brede steun van de bevolking, en grote aandacht voor de negatieve gevolgen van criminalisering en opsluiting. In de loop van de hier besproken periode van 25 jaar is het beleid op al deze kenmerken veranderd. Verschillende factoren speelden daarin waarschijnlijk een rol. De criminaliteit was in het midden van de jaren tachtig snel naar een West-Europees niveau gestegen. Deze toename kreeg hoe langer hoe

meer aandacht in de media. Uit slachtofferstudies bleek het bestaan van een groot *dark number* en de gevoelens van onveiligheid onder de bevolking werden uitvoerig onderwerp van onderzoek en van het veiligheidsbeleid.

De criminaliteit is, nadat halverwege de tweede helft van de jaren tachtig grote stijgingen in de politieregistratie achterwege bleven, twee achtereenvolgende jaren gedaald. Deze daling deed zich vooral voor bij de vermogenscriminaliteit (diefstallen en inbraken). Op verschillende punten van beleid is een positiever beeld ontstaan. De bestuurlijke preventie heeft een uitvoerig vervolg gekregen in het integrale veiligheidsbeleid dat door veel gemeenten is opgepakt en vorm krijgt. De rol van het bestuur bij dit preventiebeleid is een breed geaccepteerd verschijnsel geworden.

Het proces van reorganisatie van de politie werd afgerond. Het openbaar ministerie verkeert nog deels in een proces van reorganisatie dat meer samenwerking met de politie, maar ook met het lokale bestuur en andere maatschappelijke organisaties mogelijk zal maken. De zittende magistratuur staat nu voor organisatorische veranderingen, waarvoor de commissie-Leemhuis een voorstel uitwerkte.³⁷ Het kabinet heeft in de afgelopen jaren extra middelen vrijgemaakt voor uitbreiding en versterking van verschillende justitiële diensten en de rechterlijke macht. Het gevangeniswezen is sterk uitgebreid. In de periode tussen 1975 en eind 1983 waren al 1.260 plaatsen aan de capaciteit toegevoegd. De investeringen hebben ertoe geleid dat het aantal vormfouten en heenzzendingen van verdachten sterk is teruggelopen. Het aantal heenzzendingen van verdachten was vanaf 1990 snel toegenomen van 857 in 1990 tot 5.316 in 1994. In 1997 was het weer bijna tot het niveau van 1990 teruggebracht. Deze zaken worden ook in de laatste justitiebegroting genoemd. Tevens wordt aangegeven dat het aantal opgelegde taakstraffen is toegenomen van 12.000 in 1994 tot 16.000 in 1996, terwijl het aantal Halt-afdoeningen met ruim 30% groeide tot zo'n 21.000. De incasso van geldstraffen is verbeterd en het aantal ontvluchtingen is gedaald.

In de burgerlijke en administratieve rechtspraak doet zich geen sterke groei in de aantallen procedures voor, mede doordat er in ons land al veel instanties voor niet-justitiële conflictoplossing bestaan. Niettemin lijken op deelterreinen mogelijkheden aanwezig een beroep op de rechter te begrenzen. Zo formuleerde de commissie-De Ruiters voorstellen voor een alternatieve procedure voor echtscheiding.

In de rechtshulp nam met de nieuwe grenzen het beroep op de regeling zelfs te sterk af, waarop een aanpassing van de grenzen is gevolgd.

Een aantal problemen voor politie en justitie is echter hardnekkig, en daarbij dienen zich net als in de afgelopen 25 jaar in nauwe samenhang met maatschappelijke ontwikkelingen, nieuwe kwesties aan. Voorbeelden zijn de concentratie van criminaliteit in probleemwijken en onder allochtone jongeren, de problemen rond geweld waarover de informatie bovendien gebrekkig is; de toename van het aantal minderjarige verdachten, vooral in de geweldscriminaliteit, de gevoelens van onveiligheid die vrijwel onveranderd zijn; en nieuwe methoden en (nieuwe) vormen van georganiseerde criminaliteit. Bovendien is de drugsproblematiek als achterliggende oorzaak van berovingen en diefstallen en als voedingsbodem voor de groei van criminele groeperingen met de nu genomen kleinschalige initiatieven niet verdwenen.

Daarnaast zijn de problemen in de organisatie van politie, het openbaar ministerie en de rechtspraak niet opgelost en valt niet te verwachten dat een daling van het criminaliteitscijfer tot een geringere belasting van het openbaar minis-

terie en de strafrechter zal leiden.³⁸ En, ondanks de uitbreidingen in de voorzieningen, stelde de Algemene Rekenkamer vast dat de periode tussen vonnis en straf nog te lang is, dat het systeem van zelfmelding niet goed werkt en dat een nieuwe arrestatie eerder leidt tot het uitzitten van de straf dan zelfmelding. De oorzaak wordt vooral gelegd bij het gebrek aan actuele en betrouwbare informatie bij het openbaar ministerie.

Slechts een (klein) deel van deze aspecten kan in deze slotparagraaf aan de orde komen.

*Onveiligheidsgevoelens,
geweldsproblemen en
beleid*

De bestuurlijke aanpak van criminaliteit is verbreed tot een integrale aanpak van problemen van veiligheid en leefbaarheid op wijk- en buurniveau. Hierbij zijn ook de gevoelens van onveiligheid betrokken. Inhoudelijk is in het integrale veiligheidsbeleid het veiligheidsbegrip zelfs verder uitgebreid naar andere gevaren die de veiligheid bedreigen, zoals rampenbestrijding, brandveiligheid en milieu.

Uit de *Integrale veiligheidsrapportage* blijkt dat de onveiligheid en de onveiligheidsgevoelens toenemen naarmate de gemeente groter is: de veiligheidsproblemen zijn in de grote steden zesmaal zo groot als in de kleinere gemeenten en driemaal zo groot als in gemeenten met tussen de 100.000 en 250.000 inwoners. De onveiligheidsbeleving blijkt zich echter in kleinere gemeenten ongunstiger te ontwikkelen dan in grotere gemeenten (vgl. tabel 15.14).

Tabel 15.14 Onveiligheidsbeleving, geweldsslachtofferschap, buurtdreiging, zichtbaarheid van en tevredenheid met politie, naar gemeentegrootte, 1995 en 1997

	jaar	gemeentegrootte				G4
		< 20.000	20.000-50.000	50.000-100.000	> 100.000 (ex G4)	
onveiligheidsbeleving ^a	1995	17,3	21,5	26,3	28,3	34,1
	1997	17,1	21,4	27,3	28,3	30,9
geweldsslachtoffers ^b	1995	3,6	4,4	6,0	6,0	8,6
	1997	4,0	4,6	6,2	6,7	8,0
buurtdreiging ^c	1995	1,17	1,41	1,69	1,64	2,43
	1997	1,25	1,52	1,69	1,70	2,25
zichtbaarheid politie ^d	1995	32,9	35,3	36,1	34,5	51,1
	1997	30,1	32,7	35,6	35,0	47,8
tevreden met politie ^e	1995	60,4	61,7	61,9	61,5	59,4
	1997	59,8	60,3	60,1	60,3	58,6

^a Onveiligheidsbeleving: percentage soms/vaak onveilig.

^b Geweldsslachtoffer: percentage dat één keer of vaker in het voorgaande jaar slachtoffer is geworden van diefstal met geweld, bedreiging of mishandeling.

^c Buurtdreiging: gemiddelde schaalscore, waarbij 0 = helemaal geen dreiging en 10 = zeer veel dreiging.

^d Zichtbaarheid politie: percentage dat aangeeft de politie ten minste éénmaal per week in de straat te zien.

^e Tevreden met politie: percentage dat aangeeft (zeer) tevreden te zijn met de politie in de buurt.

Bron: BiZa/Justitie (PMB'95 en '97)

Het is bekend dat in de gevoelens van onveiligheid uiteenlopende factoren een rol spelen; slechts een deel daarvan laat zich beleidsmatig aanpakken. Op basis van de gegevens uit de Politiemonitor 1997 is dit nader bekeken, wat het vol-

gende beeld oplevert (tabel 15.15). Slachtoffers van misdrijven voelen zich onveiliger dan niet-slachtoffers. Dit gaat vooral op voor slachtoffers van geweld en van telefoonterreur. De samenhang tussen gevoelens van onveiligheid en slachtofferschap is echter vrij bescheiden vergeleken met de factoren geslacht, buurtdreiging en gemeentegrootte. Geslacht hangt verreweg het sterkst samen met gevoelens van onveiligheid, maar daarnaast zijn de waargenomen buurtdreiging en gemeentegrootte vrij nauw aan onveiligheidsgevoelens gerelateerd. Hoewel deze factoren ook onderling samenhangen, blijft de relatie van beide met onveiligheidsgevoelens redelijk sterk wanneer gecorrigeerd wordt voor de andere factoren. Beduidend minder sterk is de samenhang van de overige drie factoren met onveiligheidsgevoelens.

Tabel 15.15 Onveiligheidsgevoelens^a en samenhangende factoren, 1997

		afwijking ten opzichte van gemiddelde onveiligheidsgevoel		samenhang met onveiligheidsgevoelens	
		ongecorrigeerd	gecorrigeerd	ongecorrigeerd	gecorrigeerd
geslacht	man	-0,71	-0,72	0,30	0,30
	vrouw	0,73	0,75		
leeftijd	15-34 jaar	-0,12	-0,26	0,09	0,13
	35-49 jaar	-0,14	-0,10		
	50-64 jaar	0,07	0,23		
	≥ 65 jaar	0,51	0,59		
gemeentegrootte	< 20.000	-0,70	-0,59	0,23	0,19
	20.000-50.000	-0,25	-0,21		
	50.000-100.000	0,35	0,31		
	> 100.000 (ex G4)	0,49	0,45		
	4 grote steden	0,85	0,66		
buurtdreiging	geen	-0,56	-0,52	0,27	0,23
	weinig	-0,24	-0,16		
	behoorlijk	0,20	0,22		
	veel	1,30	1,08		
tevreden met politie in buurt	ontevreden	0,39	0,30	0,13	0,10
	tevreden	-0,25	-0,20		
slachtoffer van geweld	niet	-0,06	-0,04	0,10	0,08
	wel	0,99	0,79		

^a Schaalscore onveiligheidsgevoel is geconstrueerd uit 5 items, '0' = zeer veilig en '10' = zeer onveilig; gemiddelde score op de schaal voor onveiligheidsgevoelens over de gehele populatie = 2,27; gecorrigeerde scores zijn gecontroleerd voor de invloed van de overige factoren; samenhang met onveiligheidsgevoelens is uitgedrukt middels de bèta-coëfficiënt; totale verklaarde variantie is 23%.

Bron: BiZa/Justitie (PMB'97)

Uit een vergelijking met de eerdere jaren, de Politiemonitor 1993 en 1995, blijkt dat de gevoelens van onveiligheid het laatste jaar licht dalen. Een uitzondering zijn veiligheidsoverwegingen van ouders met betrekking tot hun kinderen. In de laatste meting verbieden ouders hun kinderen uit veiligheidsoverwegingen vaker ergens naar toe te gaan. Het is goed denkbaar dat de Dutroux-affaire in België

hierin een rol speelt, alsmede de incidenten in Nederland waarbij jonge kinderen slachtoffer van geweld waren. Ten opzichte van de voorgaande meting is sprake van een daling van het aantal slachtoffers van geweld dat zich onveilig voelt. Dit lijkt samen te hangen met een zekere verplaatsing van geweld naar de kleinere gemeenten en met een algemene afname van onveiligheidsgevoelens in de vier grote steden. In hoeverre de meer recente geweldsincidenten op straat en de problemen rond het politieoptreden die uitgebreid in de media zijn belicht, het onveiligheidsgevoel beïnvloeden, is uit deze onderzoeken niet te beantwoorden. De metingen vonden plaats vóór deze incidenten. Deze achterliggende factoren overziend, zal het veiligheidsbeleid naar alle waarschijnlijkheid de gevoelens van onveiligheid maar ten dele kunnen beïnvloeden.

De buurt- of wijkgerichte aanpak die door gemeenten veel wordt gehanteerd, sluit aan bij determinanten van onveiligheidsgevoelens als de ervaren problemen in de buurt waarvan dreiging uitgaat. Onverwachte incidenten die zich buiten de directe omgeving voordoen, spelen vermoedelijk echter evenzeer een rol.

In hoeverre de ontwikkeling van de feitelijke criminaliteit een rol speelt, is de vraag. In tabel 15.16 is dit bekeken voor de geweldscriminaliteit. De ontwikkeling van de geregistreerde geweldscriminaliteit voor elk van de politieregio's is ondergebracht in drie categorieën (daling, geringe stijging en sterke stijging) en is vervolgens in verband gebracht met het door slachtoffers gerapporteerde geweld, de ervaren buurtdreiging, de onveiligheidsbeleving en de zichtbaarheid en waardering van de politie.

Tabel 15.16

Verandering van het door de politiekorpsen geregistreerde geweld^a en gerapporteerde onveiligheidsbeleving, geweldsslachtofferschap, buurtdreiging en percepties van de politie, 1995 en 1997

	jaar	verandering geregistreerde geweldscriminaliteit door de korpsen		
		daling	geringe stijging ($\leq 15\%$)	sterke stijging ($> 15\%$)
onveiligheidsgevoelens	1995	2,94	2,89	2,73
	1997	2,43	2,23	2,19
percentage dat zich onveilig voelt	1995	25,40	23,10	22,70
	1997	26,00	22,50	22,50
percentage geweldsslachtoffers	1995	5,40	5,30	4,80
	1997	5,50	5,50	5,40
waargenomen buurtdreiging	1995	1,63	1,56	1,43
	1997	1,59	1,65	1,52
percentage dat politie minstens 1 x per week ziet	1995	37,30	38,60	33,30
	1997	34,90	37,30	31,20
percentage (zeer) tevreden over politie	1995	58,60	64,90	59,60
	1997	58,90	61,90	58,60

^a Korpsen waarin het door de politie geregistreerde geweld is afgenomen: Friesland, Gooi- en Vechtstreek, Kennemerland, Midden-West Brabant, Rotterdam-Rijnmond, Utrecht en Zaanstreek-Waterland. Korpsen waar het geregistreerde geweld sterk is toegenomen ($> 15\%$): Brabant-Noord, Drenthe, Flevoland, Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid, Hollands-Midden, Zuid-Limburg en Noord-Holland-Noord. Schalen voor onveiligheidsgevoelens en waargenomen buurtdreiging bestaan beide uit 5 items.

Bron: CBS (Politiestatistiek 1994 en 1996); BiZa/Justitie (PMB'95 en '97)

Uit de tabel blijkt dat veranderingen in het niveau van geweldscriminaliteit in het algemeen weinig met de andere indicatoren samenhangen. Over de hele linie daalde de beleving van onveiligheid enigszins en nam het percentage van de bevolking dat de politie minstens eenmaal in week ziet af, maar met ontwikkelingen in de geregistreerde geweldscriminaliteit lijkt dit weinig van doen te hebben.

In de huidige kennis over geweld in Nederland bestaan belangrijke hiaten. Naar de ontwikkeling van deze criminaliteit in specifieke wijken en buurten is nog weinig onderzoek verricht en de gegevensregistratie van de politie is daar niet eenvoudig op in te richten. Afgaande op de literatuur en op Amerikaans onderzoek valt te verwachten dat deze problematiek in een aantal wijken geconcentreerd is.

Maar ook in de wel bekende gegevens is het beeld van het geweld niet eenduidig. In de politieregistratie neemt het aantal delicten op het gebied van bedreiging en mishandeling toe. De cijfers van ziekenhuizen tonen eveneens een stijgende trend. Uit de Slachtofferenquêtes van het CBS blijkt echter een daling van het aantal geweldsdelicten. Tevens wordt een hogere aangiftebereidheid vastgesteld, waaruit het CBS de hogere politiecijfers voor geweldscriminaliteit verklaart. Het beeld in de Politiemonitor, eveneens een bevolkingsenquête, is daarmee in tegenspraak. In de laatste Politiemonitor is landelijk sprake van een toename van geweldsdelicten, maar in de grote steden doet deze zich niet voor. Belangrijke vragen blijven bovendien in deze bronnen onbeantwoord, vragen als: gebruiken jongeren meer dan vroeger geweld, komt het meer voor in het uitgaansleven bij de jeugd of in bepaalde buurten, wordt meer geweld tegen de politie gebruikt, treedt de politie harder op, en is de algemene gevoeligheid voor geweld toegenomen? (De Haan 1997). Dat is mede de reden dat over een geschikte reactie weinig duidelijkheid bestaat.

Ook over de ontwikkeling van het gebruik van geweld tegen de politie is weinig bekend. Een bijkomend probleem is, zoals Uildriks (1996) opmerkte, dat het gebruik van geweld onvoorspelbaarder lijkt te zijn geworden, nu het niet meer vrijwel alleen van psychisch gestoorde junks en van criminele groeperingen verwacht moet worden. Onderzoek in de Verenigde Staten, waar een langere onderzoekstraditie op dit terrein bestaat, heeft daar meer inzicht in de sociale indicatoren opgeleverd. Uit het overzicht dat Haen Marshall (1998) gaf, wordt duidelijk dat op individueel niveau geweldscriminaliteit moeilijk te voorspellen blijft. Op macroniveau wordt het belang van de indicatoren 'economische ongelijkheid', 'sociale desorganisatie', 'gebrek aan sociale cohesie', 'sociale en economische polarisatie en uitsluiting' en 'gelegenheidsstructuren als drugs en vuurwapens' nu onderkend.

In de notitie *Voorkoming en bestrijding van geweld op straat* (TK 1997/1998) is nu veel aandacht gegeven aan de rol van het alcoholgebruik in de toename van het geweld in het publieke domein. Daarnaast wordt de veronderstelling geuit dat zich een algemene verharding en verruwing van de samenleving voordoet. Uit onderzoek is daarover nog weinig bekend, en het is de vraag of dit wordt gezien als een brede algemene ontwikkeling - en verder strekt dan de uitingen die worden genoemd, met name het uitgaansleven - of als een ontwikkeling die tot bepaalde groepen en omstandigheden beperkt blijft.

Als een meer specifieke factor wijst de nota op de ontremmende werking van toenemend excessief alcoholgebruik en de combinatie daarvan met het gebruik van pillen. Bovendien vindt dit 's nachts plaats op een tijdstip waarop er weinig controle is.

Geweld in het privé-domein blijft tot nu toe zowel in het veiligheidsbeleid als in de Politiemonitor nog buiten beschouwing. Over de relatie van geweld in het privé-domein en in het publieke domein is nog weinig bekend (De Haan 1997). In opdracht van het ministerie van Justitie is in 1997 een landelijke survey uitgevoerd, waaruit een onverwacht hoge prevalentie van geweld in huiselijke kring naar voren kwam (Van Dijk et al. 1997). De brede omschrijving van huiselijk geweld is daar debet aan. In het onderzoek bleven incidentele voorvallen weliswaar buiten beschouwing,³⁹ maar kwam wel een breed scala van geestelijk geweld aan de orde. Uit de afzonderlijke metingen van voorvallen, de gevolgen en de frequentie en duur rijst niettemin een nogal onthutsend beeld. Uit het onderzoek bleek dat 11% ooit slachtoffer van huiselijk geweld met lichamelijk letsel was, 30% was slachtoffer van huiselijk geweld met noemenswaardige persoonlijke gevolgen, 21% had geweld ondervonden dat langer dan vijf jaar duurde. Bij 27% van de voorvallen deden deze zich wekelijks of dagelijks voor. Fysiek geweld kwam het meest voor: bij circa 35% van zowel mannen als vrouwen; geestelijk geweld kwam onder 30% van de vrouwen en 26% van de mannen voor, seksueel geweld onder 21% van de ondervraagden, ook bij mannen (13%) en bij vrouwen 30%. Problematisch aan het onderzoek is dat de representativiteit van de respons niet goed hard valt te maken. Een mogelijk selectieve minderheid van de benaderden nam aan het onderzoek deel.⁴⁰

Zoals gezegd krijgt huiselijk geweld in het veiligheidsbeleid tot nu toe weinig nadruk. De beleidsmatige aandacht die er is, blijft bovendien beperkt tot het slachtoffer. Het probleem is vooral als een zaak van de hulpverlening gezien. Preventie is nog weinig ontwikkeld; meestal wordt getracht herhaling te voorkomen door interventies van de politie, opvang in speciale huizen en straat- en contactverboden via het civiel- of strafrecht. Slechts 12% van de slachtoffers had het geweld bij de politie gemeld en van hen had minder dan de helft echt aangifte gedaan.⁴¹ Een andere wijze van omgaan met het probleem door de politie zal het aantal meldingen en aangiften vermoedelijk sterk kunnen doen toenemen. In een experiment in Utrecht waar agenten daarvoor waren getraind, leidde dit van 463 meldingen in 1993 naar 1.350 meldingen in 1996. Een verwant probleem is stalking, of 'het hinderlijk volgen en belagen van mensen' dat recentelijk meer op de voorgrond treedt⁴² (Baas 1998). Stalking kan variëren van hinderlijk volgen, bellen, post sturen, bedreigen tot inbreken, aanrichten van vernielingen en toepassen van geweld. Complex aan het verschijnsel is dat het voor een groot deel om handelingen gaat die afzonderlijk niet onwettig zijn. Ook over hoe ruim de begripsomschrijving moet worden gekozen, zijn de meningen verdeeld. Probleem voor het slachtoffer is, buiten de onveilige situatie zelf, dat de politie veelal pas kan ingrijpen als een misdrijf is gepleegd.⁴³ In Nederland zijn twee belangenorganisaties voor slachtoffers opgericht, waarbij in anderhalf jaar tijd meer dan 800 meldingen binnenkwamen. In alle Amerikaanse staten leidde stalking tot nieuwe wetgeving, en ook in Canada, Australië en Groot-Brittannië bestaan anti-stalkingswetten. In ons land dienden D66 en de VVD een initiatief-wetsvoorstel in om stalking tegen te gaan; stalkers zouden kunnen worden gestraft met maximaal drie jaar gevangenisstraf of 25.000 gulden boete.

*Politie en de ontwikkeling
naar gebiedsgerichte
zorg*

In de loop van de jaren tachtig zijn hogere verwachtingen ontstaan over de politieke en justitiële beheersing van de criminaliteit die de politiezorg onder grotere druk plaatsten. De vraag is welke werkwijze de politie daar tegenover kan stellen. Meer blauw op straat in vorm van surveillances is ook op basis van onderzoek wel bepleit. Bij de effectiviteit van tijdrovende algemene surveillances en de preventieve werking van toezicht door de politie op straat zijn echter door

verschillende onderzoekers vraagtekens geplaatst (AEF 1991; Cachet en Van der Torre 1994). Zo kan het beeld van de politie eerder verslechteren dan verbeteren als blijkt dat de criminaliteit kennelijk ook niet met meer politie op straat valt te voorkomen. Recentelijk werd uit een verdere analyse van de Politie-monitor bevolking duidelijk dat alleen door het meer zichtbaar zijn van de politie op straat burgers zich niet veiliger voelen (Geveke en Van Dijk 1998). Van belang is dat de politie aanspreekbaar is en tijd kan vrijmaken. Een aantal Nederlandse korpschefs heeft begin dit jaar aangekondigd ook in hun stad naar Amerikaans voorbeeld een harder optreden tegen overlast en geweldscriminaliteit te bepleiten. Het Amerikaanse beleid vereist een zeer ruime extra politie-inzet. In Nederland is het toegezegde meer blauw op straat in de praktijk niet in ruime mate gerealiseerd en bestaat er een tekort aan agenten op straat. Het is bovendien de vraag of zo'n benadering van niets meer gedogen in de Nederlandse traditie past. Perspectiefrijke elementen zijn niettemin het op de buurt of de wijk toespitsen van het optreden van de politie en het aangeven van grenzen. In Nederland komt dit meer op de buurt gerichte politietoediening tot ontwikkeling onder de naam 'gebiedsgerichte politiezorg'. Hiermee wordt getracht met meer kennis van de politie over de buurt en bij de burgers - het oude kennen en gekend worden - het politietoediening beter op de situatie af te stemmen. Op voorhand lijkt de gebrekkige informatiestructuur daarin een handicap. Tot nu toe is het beleid weinig gebaseerd op informatie over overlast en criminaliteit, daders en achterliggende problemen en kenmerken van buurten. Zo concludeerden Wiebrens en Loef (1997) bijvoorbeeld dat voor een antwoord op vragen over het aantal van bijvoorbeeld de jeugdige daders, de delicten die zij plegen en de achtergronden nog steeds geen goede structurele gegevensbronnen beschikbaar zijn.

Een voorwaarde voor de ontwikkeling van deze gebiedsgerichte politiezorg is het vertrouwen van de bevolking. Het oordeel van de bevolking over de politie is nu gemengd. Uit onderzoek blijkt dat slachtoffers van een misdrijf die contact hadden met de politie, over dit contact niet negatief oordelen. In 1995 was van de slachtoffers die aangifte deden zo'n 13% zeer tevreden, 48% tevreden en oordeelde 15% neutraal. Belangrijke redenen van ontevredenheid waren slechte bereikbaarheid of late komst van de politie. Daarnaast waren ze gelegen in de wijze van optreden, een onverschillige houding of achterwege laten van actie en het geringe resultaat van de aangifte. Het merendeel van de bevolking komt echter niet met de politie in contact en vormt zich waarschijnlijk een beeld uit de berichtgeving in de media, wat men hoort van familie en vrienden en wat men waarneemt in de directe omgeving. Opvallend negatief zijn burgers over de zichtbaarheid van de politie in de buurt, de beperkte tijd die beschikbaar is en het feit dat de politie in de buurt onvoldoende contact met de bevolking onderhoudt. Wel was de gemiddelde mening dat de politie haar best doet om bescherming te bieden en om op problemen te reageren. Ontevredenheid over de politie heeft mogelijk verstrekking gevolgen. In het eerdergenoemde onderzoek van het NSCR (Wittebrood et al. 1997) werd een verband geconstateerd met een geringere aangiftebereidheid, een lagere inschatting van de pakkans, een geringere afkeuring van normovertredingen en een grotere geneigdheid om de wet te overtreden. Hoewel oorzaak en gevolg hier lastig zijn te bepalen, verlaagt de ontevredenheid over het politietoediening (of meer in het algemeen een gering vertrouwen in het strafrechtstelsel) mogelijk de drempel om strafbare feiten te plegen.

Ook bij het openbaar ministerie doet zich een ontwikkeling naar een meer gebiedsgerichte benadering voor. In de loop van 1997 zijn experimenten van

start gegaan met 'justitie in de buurt', waarbij nu in een zevental grotere steden in sociaal zwakke wijken wijkbureaus van justitie zijn geopend die in samenwerking met andere voorzieningen als politie, de kindbescherming, de leerplicht-ambtenaar en de reclassering optreden. Ze kunnen bemiddelen bij kleine delicten en overlast, maar ook een strafrechtelijk vervolg aan zaken geven. De aanpak lijkt perspectieven te bieden; als voordelen worden gezien dat de interventies snel kunnen plaatsvinden en goed afgestemd kunnen zijn op kennis van wat er in de wijk speelt en dat justitie zichtbaarder wordt in de wijk.

Ook de omgang met slachtoffers van geweld vraagt verdere aandacht. Slachtoffers van geweld hebben met de nieuwe wet meer mogelijkheden gekregen, zoals het eisen van een schadevergoeding. In 1995 werd de Wet slachtofferzorg (de wet-Terwee) landelijk ingevoerd, waarmee voor het slachtoffer verschillende wegen openstaan.

- Er is een verruiming van de mogelijkheid zich als civiele partij in het strafproces te voegen. De tot dan toe bestaande ondergrens van 1.500 gulden aan een vordering op de dader is afgeschaft. Het slachtoffer behoeft ook niet meer op de zitting aanwezig te zijn en heeft met enige beperkingen inzicht in de processtukken.
- Het openbaar ministerie kan een schadevergoeding eisen die rechtstreeks aan het slachtoffer ten goede komt. De rechter kan naast een vrijheidsstraf als sanctie opleggen dat de schade wordt vergoed.

In een aantal gevallen zal het niet tot een strafzitting hoeven komen als het slachtoffer akkoord gaat met de aangeboden schadevergoeding. Daarnaast is een richtlijn ingevoerd voor een correcte bejegening van slachtoffers door de politie en het openbaar ministerie. Politie en openbaar ministerie zijn verplicht slachtoffers die dat wensen te informeren over ontwikkelingen van hun zaak. In bijzonder ernstige gevallen nodigt de officier die de zaak behandelt het slachtoffer of diens naaste familie uit voor een gesprek over hoe het strafproces in elkaar zit en hoe hij de zaak behandelt. Uit onderzoek was naar voren gekomen dat een grote meerderheid (80%) van de slachtoffers dit wenste (Wemmers 1996).

De eerste ervaringen met de wet en de richtlijn zijn niet onverdeeld positief. Het verschaffen van informatie, de voorgestane bejegening en het aantal schadevergoedingen blijft achter bij de verwachtingen. Uit de laatste meting van de Politie-monitor (1997) blijkt wel een groei: de politie wijst slachtoffers van misdrijven nu in 26% van de aangiften op de mogelijkheden van slachtofferhulp tegen 16% in de meting van 1995 en 11% in de meting van 1993. Slachtoffers met letsel en emotionele problemen worden vaker dan anderen op slachtofferhulp gewezen. Vooral aan slachtoffers van tasjesroof met geweld en (woning)inbraak (in twee derde van de gevallen) en aan slachtoffers van mishandeling (ruim de helft) wordt informatie verstrekt. De extra inspanningen die van politie en openbaar ministerie worden gevraagd, blijken niet gering (Wemmers en De Beer 1995). Een bijkomend effect lijkt te zijn dat bij de rechterlijke uitspraken het gezag van de rechter minder vanzelfsprekend is dan vroeger en meer ter discussie is komen te staan. Zo gaan de media uitgebreid in op specifieke informatie over de tenlasteleggingen en de vonnissen, met soms uitvoerige discussies over de juistheid daarvan.

Nieuwe vormen van criminaliteit

Een aantal factoren die in jaren zestig en zeventig aan de groei van de criminaliteit bijdroegen, is in omvang wat teruggelopen. Het betreft het aantal jongeren, het aantal drugsverslaafden, de werkloosheid en het aantal echtscheidingen. Nieuwe stimulerende factoren en delicttypen lijken zich echter al aan te

kondigen, zoals milieucriminaliteit, beursfraude, en criminaliteit op de digitale snelweg. Een deel van deze nieuwe criminaliteit betreft complexe zaken, die de rechterlijke macht opnieuw onder druk kunnen zetten (TK 1997/1998). Een voorbeeld is het gebied van de informatiemaatschappij dat ook internationale criminele netwerken mogelijkheden zou kunnen bieden. De nota *Wetgeving voor de elektronische snelweg*⁴⁴ wees erop dat het mondiale karakter van de informatiestromen een aanpak compliceert. Zo wordt het vaststellen van de plaats van het delict al een moeilijke zaak. Aanbieders van producten kunnen zonder problemen in Nederland vereiste vergunningen ontduiken; een bezwaarlijk voorbeeld vormt de mogelijkheid via Internet medicijnen te bestellen die in Nederland alleen met een recept van de huisarts zijn te verkrijgen. De nota doet het voorstel om regels internationaal op elkaar af te stemmen en een algemeen terughoudend beleid te voeren. Gebruikers en aanbieders op Internet zouden vooral via zelfregulering tot afspraken moeten komen.

Fraude in de financiële wereld en het financieel rechercheren, is een tweede nieuw aandachtsgebied; het kwam voort uit onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit, dat illegale geldstromen inzichtelijk maakte. In 1993 kwam de 'Pluk ze'-wetgeving tot stand, die was bedoeld om justitie meer mogelijkheden te geven beslag te leggen op illegaal verkregen geld en bezit. Daarna is de Wet melding ongebruikelijke transacties (MOT) ontwikkeld. Banken en andere financiële instellingen (waaronder ook wisselkantoren en casino's) dienen ongebruikelijke transacties te melden: het storten van meer dan 25.000 gulden in contanten wordt als ongebruikelijk beschouwd. Eind 1996 waren 24.000 transacties gemeld, maar de kwaliteit van de meldingen is nog niet voldoende.⁴⁵ Ook de resultaten van de 'Pluk ze'-wetgeving blijven nog sterk achter bij de verwachtingen.⁴⁶ Nadat 3,5 jaar met deze wetgeving is gewerkt, wordt nu de fraude in de financiële wereld aangepakt. Het kabinet heeft daarvoor extra formatie aangekondigd, vooral voor versterking van de rechterlijke macht en de Fiscale inlichtingen en opsporingen dienst (FIOD) die verantwoordelijk is voor het opsporen van belastingfraude. In oktober 1997 is een begin gemaakt met een omvangrijk onderzoek naar witwassen en misbruik van voorkennis; dit begon met een inval op de Amsterdamse effectenbeurs. Het onderzoek kwam voort uit een tip over *frontrunning*-praktijken (het voor eigen rekening meelopen met een grote order bij een effectenkantoor) waarna de zaak zich snel uitbreidde. Politie, openbaar ministerie, FIOD, Economische controledienst (ECD), en het Bureau bestrijding belastingfraude (BBB) van het ministerie van Financiën legden diverse netwerken bloot en verrichtten vijftien aanhoudingen. Verwacht mag worden dat dit soort fraudezaken opnieuw een groot beslag zullen leggen op het OM en de rechter.

Nieuwe vormen van conflictbeslechting Onder de term *alternative dispute resolution* of alternatieve of buitengerechtelijke conflictbeslechting wordt het oplossen van conflicten verstaan, zonder dat deze in een gerechtelijke procedure uitmonden. Voor deze alternatieve conflictbemiddeling bestaat een brede belangstelling, niet alleen als nieuwe werkvorm voor de advocatuur, maar ook bij maatschappelijke organisaties. De oorsprong van de benadering ligt in de Verenigde Staten en komt daar in belangrijke mate voort uit de hoge kosten van rechtszaken. Daarnaast spelen de lange duur en onzekere uitkomst van gerechtelijke procedures een rol. In de Verenigde Staten is de sociale-rechtshulpverlening veel slechter dan in Nederland; de overheid besteedt een veel geringer bedrag aan rechtshulp. Belangrijker is wellicht het verschil in rechtscultuur; een conflict tussen twee partijen wordt in de VS sneller een juridisch conflict dan in Nederland. Daarnaast kende Nederland net als Duitsland altijd al veel conflictbeslechting buiten de rechter om, bijvoorbeeld in

de vorm van consumentengeschillencommissies. Buitengerechtelijke conflict-oplossing, vooral als het bemiddeling betreft waarbij partijen hun geschil met hulp van een onafhankelijk bemiddelaar⁴⁷ oplossen, is hier eerder een aanvulling dan een alternatief. Discussie is er ook rond de vraag in welke geschillen conflictbemiddeling een goede kans van slagen heeft. Desondanks krijgen de Amerikaanse voorbeelden veel aandacht, omdat ze aan dejuridisering zouden kunnen bijdragen. Het ministerie ziet ook in de complexe multiculturele samenleving een factor die het zinvol maakt conflictoplossing beter te laten aansluiten bij de belangen van partijen en de aard van het geschil. In Nederland zijn nu verschillende experimenten opgezet, die op een aantal vragen antwoord moeten geven. Zoals eerder is aangegeven, is niet geheel duidelijk welke criteria doorslaggevend zijn voor het voorleggen van het probleem aan de rechter. Een verduidelijking van deze achtergronden is van belang om te voorkomen dat nieuwe methoden van conflictbeslechting, die een alternatief voor een gerechtelijke procedure moeten vormen, putten uit het grote reservoir aan conflicten dat nu reeds zonder hoge kosten op andere wijze tot een oplossing komt. Hierbij moet aandacht worden gegeven aan de functie van een procedure voor partijen en aan de regelgeving. Een probleem dat hiermee samenhangt, is de fase waarin bemiddeling zou moeten worden aangeboden. Eén van de mogelijkheden is conflictbemiddeling aan te bieden in de fase van het aanhangig maken van een juridische procedure en daarvoor naar Amerikaans model met een *multi-door courthouse* te werken ofwel een 'rechtbank met meerdere deuren', waarbij afhankelijk van het type conflict, verschillende methoden voor conflictantering kunnen worden toegepast, en een centrale instantie de zaken beoordeelt en doorverwijst.

Noten

- ¹ Voor een grootschalige enquête als de Politiemonitor geldt dit argument minder, maar de vragen daarin hebben toch in meerderheid betrekking op de veelvoorkomende criminaliteit.
- ² Een vergelijking van de politiecijfers met gegevens uit de Politiemonitor bevolking over 1994 en 1996 liet zien dat ook deze surveygegevens een daling vertoonden van het slachtofferschap van vermogensdelicten als inbraken en autodiefstallen en enige toename van slachtofferschap van delicten als mishandeling en bedreiging met geweld. De uitkomsten van de politiestatistiek en de Politiemonitor bevolking geven dus blijk van dezelfde tendenties: een afname van vermogensdelicten en een toename van geweldsdelicten. In de Enquête rechtsbescherming en veiligheid van het CBS is een toename van geweldsdelicten echter niet gevonden (zie het vervolg). De vergelijking met politiecijfers is enigszins discutabel, omdat het in de enquêtes om lichtere vormen van geweld gaat.
- ³ In de praktijk betekent dit dat opsporingsambtenaren geen proces-verbaal opmaken maar een 'aankondiging tot beschikking'.
- ⁴ Wöstmann onderzocht de geringe bemoeienis van de politie en de problemen van het politieel optreden.
- ⁵ Vooral in het kader van de drugsnota is nieuw onderzoek verricht.
- ⁶ Op basis van secundaire analyses en interviews met sleutelinformanten van politie en drugshulpverlening is een schatting van het aantal harddruggebruikers in Nederland gemaakt. De aantallen werden overigens geschat op basis van gegevens uit grote(re) steden.
- ⁷ Uit de Slachtofferenquêtes: portemonneediefstal, diefstal uit woonhuizen, fiets- en bromfietsdiefstal, autodiefstal en diefstal vanaf en uit de auto en de overige diefstallen. Voor de politie: de brede categorie vermogensmisdrijven, voor 96% eenvoudige diefstal, diefstal door middel van braak en overige gekwalificeerde diefstal.
- ⁸ De theorie van Jongman is eigenlijk een combinatie van *strain*-theorieën en controle-theorieën.

- ⁹ Wouters spreekt over het verschuiven van de identificatie naar wat hij noemt een "identificatie met gevestigden".
- ¹⁰ Door Galbraith is in dit verband gesproken over de "cultuur van tevredenheid", een maatschappijopvatting waarin het individuele welzijn verdedigd moest worden tegen een bedreigende buitenwereld.
- ¹¹ Die theorie zou verder moeten gaan dan de globale ontwikkeling van de criminaliteit.
- ¹² Waarbij zowel moet worden gedacht aan het gebied van sociale controle en toezicht, als aan het beperken van de gelegenheid voor het plegen van criminaliteit.
- ¹³ Het onderzoeksmateriaal van Spierenburg wijst overigens ook uit dat de stelling dat de Nederlandse samenleving vanouds minder gewelddadig was dan die in de omringende Europese landen in twijfel moet worden getrokken
- ¹⁴ Ook dit laatste is overigens veel minder vanzelfsprekend geworden.
- ¹⁵ De verschuiving loopt parallel aan een discussie die over de huidige behandeling is ontstaan. Deze heeft nog onvoldoende aandacht voor de specifieke motieven die aan het plegen van een seksueel delict ten grondslag liggen. Vooral onder bepaalde categorieën seksuele delinquenten zoals plegers van ontucht met jonge kinderen, is de recidive hoog. Bijna een derde van de tbs-behandelenden heeft een seksueel delict gepleegd: hoewel de gemiddelde behandelduur van zulke delinquenten in een tbs-kliniek twee jaar langer is dan van andere veroordeelden (acht jaar), leidt dit niet tot een lagere recidive: 34% van degenen die voor een seksueel delict tot tbs zijn veroordeeld plegen binnen een gemiddelde periode van vijf jaar weer een vergrijp met geweldspleging.
- ¹⁶ De aandacht van de media ontstond naar aanleiding van het opleggen van de doodstraf in Singapore aan de Nederlander Van Damme en het feit dat in opinieonderzoek een aanmerkelijk deel van de bevolking, vooral jongeren, zegt voor bepaalde misdrijven voorstander te zijn van deze straf.
- ¹⁷ In 1971 vond over het ontwikkelen van slachtofferhulp een eerste conferentie plaats in Nijmegen.
- ¹⁸ Het symposium van de World Society of Victims met als thema 'Caring for victims, the role of the community and the professions' .
- ¹⁹ Deze kunnen echter niet zonder meer als maat voor de effectiviteit van de opsporing worden gebruikt; ook als de dader bekend is, wordt van een zaak niet altijd proces-verbaal opgemaakt (Berghuis 1992; Van de Bunt en Rademaker 1992). Zo blijkt uit de recente gegevens dat opnieuw wat minder misdrijven worden opgelost, maar dat wel meer daders bij het openbaar ministerie worden gemeld; dit bleek het gevolg van een geringer aantal ophelderingen per verdachte (per verdachte in 1994 was dit nog 1,3, in 1996 bedroeg het 1,14). Uit het jaarplan van het OM blijkt dat door projecten met het doel zaken snel af te handelen (de zogenoemde Aanhouden en uitreiken-projecten) verdachten minder wordt doorgevraagd naar andere gepleegde delicten.
- ²⁰ De onderzoekers komen tot een veel lagere schatting van het aandeel verslaafden in de criminaliteit dan werd aangenomen (namelijk slechts op 10% van de totale criminaliteit in Nederland).
- ²¹ Daarnaast zijn oorzaken: het afnemende aantal bekentenissen, waardoor meer tijd nodig is bewijs te vergaren, en het feit dat getuigen onder invloed van de rechtspraak van het Europese Hof voor de mensenrechten meer zelf op de zitting komen.
- ²² Zoals de rapporten *Politie in verandering* (1977) en *Sterkte van de politie* (1979) van de Projectgroep organisatiestructuren uit 1977.
- ²³ Hierbij heeft de gewijzigde vraagstelling enige rol gespeeld.
- ²⁴ In Amsterdam-Amstelland betrof het 30% van de burgers, in de regio Rotterdam-Rijnmond 29,4% in Utrecht 28,5% en in de regio Haaglanden had 28,2% van de bevolking contact met de politie.
- ²⁵ In de regio Amsterdam-Amstelland is dit met 51,8% het hoogst, gevolgd door de regio Haaglanden met 49,1%. In Amsterdam-Amstelland en wat minder in Rotterdam-Rijnmond is het vragen om hulp bij zaken als geluidsoverlast en burenruzie veel hoger dan elders. Ook in de Politie-monitor 1993 werd dit geconstateerd.
- ²⁶ De percentages uit het AVO liggen lager dan in de Internationale slachtofferenquête en de Politie-monitor.
- ²⁷ De directe aanleiding was de commotie over vormfouten van het openbaar ministerie en het heenzenden van verdachten. De commissie-Donner bepleitte een centrale leiding waarin de voorzitter een beslissende stem zou krijgen en aanspreekpunt voor de minister zou worden.

- ²⁸ Het percentage technische septs, op het totaal aantal afgedane misdrijfzaken zou maximaal 5 mogen bedragen. Voor het aantal kale beleidssepts als percentage van het aantal vervolgbare misdrijfzaken geldt een streefniveau van maximaal 5. Van het aantal vervolgbare misdrijfzaken wordt in ten minste 33% een transactie aangeboden. Ten minste 75% van de OM-afdoeningen diende binnen drie maanden afgehandeld te zijn. De gemiddelde afdoeningsduur van rechtbankafdoeningen in misdrijfzaken en overtredingen moest teruggebracht worden tot 200 dagen.
- ²⁹ Het Jaarplan noemt: meer geweld, meer (bewerkelijke) jeugdzaken, meer georganiseerde misdaad en megazaken, waarbij hij zich afvraagt of criminalisering van deze diffuse groepen en de benoeming als criminele organisatie wel de aangewezen weg is.
- ³⁰ De ernst en relevantie illustreert Schuyt met de aanpak van het voetbalvandalisme, waarbij eerst en vooral als juridisch verschijnsel gezien en supportersgroepen als criminele organisatie worden benoemd. Ter voorkoming van nieuwe rellen is het de vraag of criminalisering van diffuse groepen de aangewezen weg is en of bemiddeling en conflict-oplossing in eigen kring een alternatief is.
- ³¹ Per 100.000 inwoners ziet het beeld er anders uit: dan is er in eerste instantie sprake van een inkrimping: van 19 per 100.000 inwoners begin jaren vijftig tot 15 in 1970. Vervolgens doet zich ook dan een stijging voor naar 45 advocaten per 100.000 inwoners in 1991.
- ³² Ippel (1997) staat er vooralsnog ambivalent tegenover. Hij stelt dat wanneer het juridische vlechtwerk te fijnmazig wordt het - vaak onzichtbare maar onmisbare - communicatieve raamwerk dat goed samenleven mogelijk maakt aangetast kan worden; dit geldt in sterke mate op samenlevingsterreinen waar relaties een bepaalde mate van onderling vertrouwen vereisen.
- ³³ Ondervraagd zijn personen van 15 jaar en ouder.
- ³⁴ Dit domeinmonopolie is door de werkgroep-Cohen nu ter discussie gesteld.
- ³⁵ Zoals al is opgemerkt, moet uit die toename niet eenzijdig de groei van het aantal rechtszaken worden verklaard. Rechtshulpverleners treden vaak adviserend op en oefenen druk uit op de tegenpartij, zonder dat het tot een proces komt.
- ³⁶ In 1994 trad daarop een daling in het aantal toevoegingen op: van 389,5 in 1993 naar 304,9 in 1994 en in 1995 opnieuw naar 277. De daling is enerzijds het gevolg van de nieuwe regeling voor de eigen bijdrage; aan de andere kant lossen de stichtingen rechtsbijstand veel problemen waarvoor in het verleden een toevoeging zou zijn afgegeven zelf op. Evenals in voorgaande jaren nemen zowel het personen- en familierecht als het strafrecht weer een groot deel van de toevoegingen voor hun rekening. Niet alle toevoegingen leiden tot een declaratie: de cliënt kan bij nader inzien afzien van bijstandsverlening door een advocaat. (Ook zal het indienen van een declaratie het daaropvolgende jaar kunnen plaatsvinden.) In 1995 zijn bijna 300.000 toevoegingen uitbetaald voor een bedrag van 251 miljoen gulden.
- ³⁷ De voorstellen komen voort uit het tekort aan doelmatigheid: de rechterlijke organisatie is volgens de commissie in de huidige situatie te veel "een conglomeraat van autonome eilanden en individuen". De nieuwe organisatie moet tevens meer recht doen aan de maatschappelijke omgeving. De commissie stond voor de opgave een voorstel voor een structuur te ontwerpen dat in overeenstemming was te brengen met de onafhankelijkheid van de rechter. (De te vormen Colleges van bestuur en de Raad voor de rechtspraak gaan dan ook niet over de inhoud van het individuele vonnis, niettemin is voorstelbaar dat richtlijnen, aanwijzingen en dienstopdrachten daarop invloed zouden kunnen uitoefenen). Bij de reorganisatie van gerechten die in 1991 plaatshad, hadden de kantonrechters een integratie van de kantongerechten tegengehouden. De commissie-Leemhuis stelt nu wel een bestuurlijke samenvoeging voor, maar geen inhoudelijke verandering van de taken en werkwijze van de kantonrechters. De voorstellen vragen forse investeringen van eenmalig 170 miljoen gulden en op jaarbasis 300 miljoen gulden.
- ³⁸ In 1984 werd gesignaleerd dat de wens was ontstaan langzamerhand gedragingen meer buiten de sfeer van het strafrecht te houden, en het beroep op de rechter te remmen, te beginnen op het terrein van het strafrecht. De conclusie was dat dat moeilijk zal gaan, omdat steeds nieuwe zaken zich aandienen en ook in de toekomst valt te verwachten dat er nieuwe onderwerpen op de voorgrond treden die voorheen nog nauwelijks een probleem vormden: de verscherpte maatregelen ter beteugeling van delicten tegen de fiscus, bedrijfsverenigingen, milieu, nieuwe technologie, alsmede het haar optreden tegen handelaren in drugs de verwachting wekten dat het terugdringen van het strafrecht een

- ijdele hoop zou blijven. In 1995 aldus de Memorie van Toelichting bij de begroting, bij het aantreden van het kabinet is gestreefd naar de plannen en evenwicht: initiatieven.
- ³⁹ Dit hield in dat gebeurtenissen die niet tot fysiek of mentaal letsel leidden en minder dan een jaar duurden en gebeurtenissen die eenmalig of ten hoogste enkele keren voorvielen, waren uitgesloten.
- ⁴⁰ Van de personen die eerder toestemming verleenden, stuurde een kwart het retourstrookje in. Na telefonisch contact viel daarvan nog eens 20% uit. Uit de antwoorden van de niet-deelnemers viel bovendien op te maken dat zij zich weinig bij het onderwerp betrokken voelden, wat de kans dat de uitval selectief is vergroot.
- ⁴¹ Voor de vaststelling van de prevalentie en incidentie van de afzonderlijke verschijnselen is de ruime definitie op zichzelf geen probleem. De lijst bestond uit 32 voorvallen, die grofweg in te delen zijn in fysiek geweld (slaan, schoppen, opsluiten, verwonden enz.) en geestelijk geweld (bespotten, kleineren, isoleren e.d.).
- ⁴² Baas (1998) stelt vast dat aan stalking huiselijk geweld vooraf kan gaan, maar dat dat niet noodzakelijkerwijs het geval is.
- ⁴³ Hij die wederrechtelijk op de openbare weg een ander in zijn vrijheid van beweging belemmert of met een of meer anderen zich aan een ander tegen diens uitdrukkelijk verklaarde wil blijft opdringen of hem op hinderlijke wijze blijft volgen, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de tweede categorie.
- ⁴⁴ Ook andere manieren van communicatie als de chipknip en mobiel telefoneren komen erin aan de orde.
- ⁴⁵ In 1996 meldden de banken 8.331 transacties, de helft van het totaal aantal meldingen (16.087).
- ⁴⁶ In veel rechtszaken sleept de financiële afhandeling tegen de verwachtingen in, zich voort; in 1994 werd niet 40 miljoen maar 6,4 miljoen gulden binnengehaald. Dit jaar wordt 15 miljoen meer verwacht, maar dit lijkt tijd te vragen.
- ⁴⁷ Deze oordeelt niet, maar helpt bij het zoeken van oplossingen.

Literatuur

- Abrahamse (1997) A.F. Abrahamse. *The coming wave of violence in California*. Santa Monica: Rand Corporation, 1997.
- Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (1998) Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur. *Rechtspraak bij de tijd*. Den Haag: 1998.
- AEF (1991) Politie en onveiligheid. Utrecht: Bureau Andersson, Elffers en Felix, 1991.
- Baas (1998) N. Baas. *Stalking*. Den Haag: Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum, 1998 (Onderzoeksnotities 1).
- Beker en Maas (1998) M. Beker en C.J. Maas, m.m.v. J. Boelhouwer en S.J.M. Hoff. *Rapportage jeugd 1997*. Rijswijk/Den Haag: SCP/UGA (Cahier 148).
- Van Bergeijk en Ovaa (1977) G.A. van Bergeijk en W. Ovaa. *Roofovervallen in Nederland*. In: E. van de Wolk (red.). *De bedreigde burger*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum, 1977.
- Berghuis (1992) A.C. Berghuis. *Opsporing gezocht*. In: *Tijdschrift voor criminologie* 34 (1992) 4 (288-295).
- Berghuis (1994) A.C. Berghuis. *Punitiviteitsfeiten*. In: M. Moerings (red.) *Hoe punitief is Nederland*. Arnhem: Gouda Quint, 1994.
- Berghuis et al. (1984) A.C. Berghuis, C.H. Brants en H. Willemse (red.). *Witteboordencriminaliteit*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1984.
- Bieleman et al. (1995) B. Bieleman, J. Snippe en E. de Bie. *Drugs binnen grenzen, harddrugs en criminaliteit in Nederland*. Schattingen van de omvang. Groningen/Rotterdam: Stichting IntraVal, 1995.
- Blankenburg (1997) E. Blankenburg. *The waning of Dutch legal culture*. manuscript 1997.
- Bloembergen (1997) A.R. Bloembergen. *Ubi iudicia deficiunt incipit bellum; het beroep op de rechter in onze volgroeide rechtsstaat*. Arnhem: 1995.
- Bolt en Spier (1996) A.T. Bolt en J. Spier. *De uitdijende reikwijdte van de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad*. In: *Handelingen NVJ*, 1996.
- Boutellier (1990) J.G.J. Boutellier. *De secularisering van de moraal. Een beschouwing over de relatie tussen godsdienst en criminaliteit*. In: *Justitiële verkenningen* 16 (1990) (10-44).
- Bovenkerk (1994) Frank Bovenkerk. *Over de oorzaken van de criminaliteit van allochtone jongeren*. Bijlage 2 bij de nota 'Met de neus op de feiten'. Den Haag: ministerie van Justitie, 1994.
- Bruinsma (1997) F. Bruinsma. *Marktwerking en deregulering in en rondom de advocatuur*. In: *Sociale wetenschappen* 40 (1997) 4 (60-61)

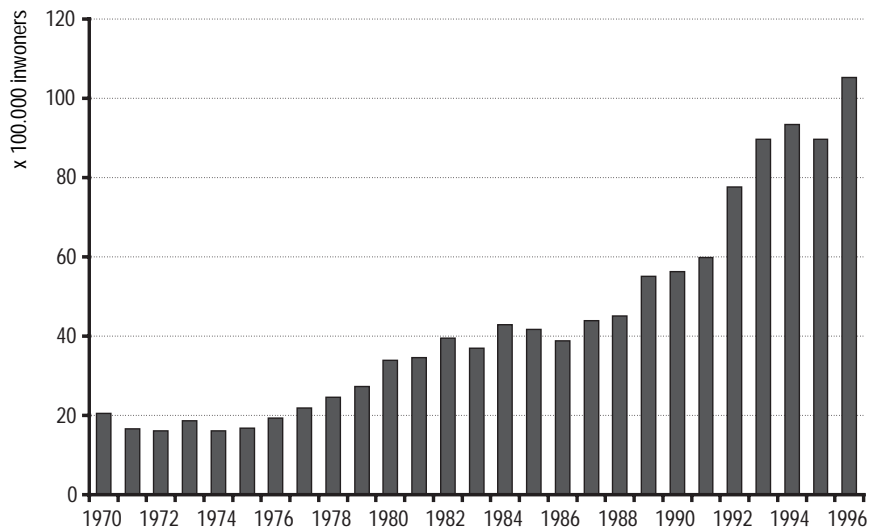
- Buikhuisen (1974) W. Buikhuisen. Hoe groot is de kleine criminaliteit? In: Delikt en delinkwent (1974) (449-452).
- Van de Bunt (1985) H.G. van de Bunt. Officiëren van justitie. Verslag van een participierend observatieonderzoek. Zwolle: Tjeenk Willink 1985.
- Van de Bunt (1994) Henk van de Bunt. Het eindstadium van de verzoening. In: Tijdschrift voor criminologie 36 (1994) 1 (16-18).
- Van de Bunt en Rademaker (1992) H.G. van de Bunt en J. Rademaker. Recherchewerk in de praktijk. Lochem: J.B. van den Brink & Co, 1992.
- Van de Bunt et al. (1993) H.G. van de Bunt, W.M.E.H. Beyers, m.m.v. Y.M. Eising. Overvallers in Amsterdam-Zuidoost. Analyse van een dadergroep. Amsterdam: Vrije Universiteit, 1993.
- Cachet en Van der Torre (1994) Lex Cachet en Edward van der Torre. De hardnekkige mythe van het blik agenten. In: Tijdschrift voor criminologie 36 (1994) (301-315).
- CBS (1997) Centraal Bureau voor de Statistiek. Veel voorkomende criminaliteit; kerncijfers 1980-1996. Voorburg/Heerlen: CBS-publikaties, 1997.
- CBS (1997) Allochtonen in Nederland 1997. Voorburg: CBS, 1997.
- CBS (1994) Centraal Bureau voor de Statistiek. Statistisch jaarboek 1994. Den Haag: Sdu, 1994.
- CBS (1997) Sterkte Politie In: Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid 10 (1997) 1 (24-26).
- CBS (1984) Centraal Bureau voor de Statistiek. Statistisch jaarboek 1984. Den Haag: Sdu, 1984.
- Cozijn en Van Dijk (1976) C. Cozijn en J.J.M. van Dijk. Onrustgevoelens in Nederland. Den Haag: WODC/ministerie van Justitie, 1976.
- CRI (1994) Jaarverslag 1993. Den Haag: Centrale Recherche Informatiedienst, 1994.
- Dekker en Maas-de Waal (1992) Paul Dekker en Cora Maas-de Waal. Norm en deugd in het geding. De publieke opinie en het debat over misdaad en moraal. In: Tijdschrift voor criminologie 34 (1992) 4 (306-328).
- Van Dijk (1991) Jan J.M. van Dijk. Criminaliteit als keerzijde: een theoretische en empirische verkenning van de relaties tussen welvaart en criminaliteit. Arnhem: Gouda Quint, 1991.
- Van Dijk (1997) J.J.M. van Dijk. Het victimologisch perspectief in verleden, heden en toekomst. In: Tijdschrift voor criminologie 39 (1997) 4 (292-309).
- Van Dijk et al. (1997) T. van Dijk, S. Flight, E. Oppenhuis en B. Duesmann. Huiselijk geweld. Aard, omvang en hulpverlening. Den Haag: ministerie van Justitie, 1997.
- Van Dijk en Steinmetz (1979) Jan J.M. van Dijk en Carl H.D. Steinmetz. De WODC-slachtofferenquêtes 1974-1979. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1979.
- Elias (1939) Norbert Elias. Über den Prozess der Zivilisation, 2 Bnd. Frankfurt am Main, 1977 (1939).
- Van den Eshof en Weimar (1991) P. van den Eshof en E.C.J. Weimar. Moord en doodslag in Nederland. Criminaliteit, onveiligheid en preventie in de periode 1980-1991. Den Haag: ministerie van Justitie, 1991 (directie Criminaliteitspreventie).
- Fiselier (1978) J.P.S. Fiselier. Slachtoffers van delicten. Een onderzoek naar verborgen criminaliteit. Utrecht: Ars Aequi, 1978.
- Franke (1991) H. Franke. Gewelddiscriminatie in Nederland. In: Amsterdams sociologisch tijdschrift 18 (1991) 3 (13-47) (Themanummer Alledaags en ongewoon geweld).
- Fijnaut (1994) C. Fijnaut. Georganiseerde misdaad en de bestrijding ervan: de situatie in de Lage Landen vanuit Europees perspectief. In: J. Roth en M. Frey. Het verenigd Europa van de mafia. Amsterdam/Leuven: Van Gennep/Kritak, 1994.
- Geveke en Van Dijk (1997) Henk Geveke en Tom van Dijk. De Politie-monitor in perspectief. Den Haag/Hilversum: Projectbureau politie-monitor, 1997.
- Grapendaal et al. (1997) M. Grapendaal, P.P. Groen en W. van der Heide. Duur en volume. Ontwikkeling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995. Feiten en verklaringen. Arnhem: Gouda Quint, 1997 (Onderzoek en beleid 163).
- Grapendaal et al. (1991) M. Grapendaal, E. Leuw en J.M. Nelen. De economie van het drugsbestaan, criminaliteit als expressie van levensstijl en loopbaan. Arnhem: Gouda Quint, 1991.
- Groebel en Smit (1996) J. Groebel en L. Smit. Media en geweld. Inventariserend onderzoek. Utrecht: Universiteit Utrecht, vakgroep Massacommunicatie, 1996.
- Gunther Moor et al. (1998) Lodelijk Gunther Moor, Inge Bakker en Guido Brummelkamp. Evaluatie Politiewet 1993. Een breedte-onderzoek. Den Haag: VUGA, 1998.
- De Haan (1993) W. de Haan. Beroving van voorbijgangers. Rapport van een onderzoek naar straatroof in 1991 in Amsterdam en Utrecht. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1993.
- De Haan (1997) W.J.M. de Haan. 't Kon minder. Gewelddiscriminatie, leefbaarheid en kwaliteit van veiligheidszorg. Deventer: Gouda Quint, 1997.
- Haen Marshall (1998) Ineke Haen Marshall. De predictie van gewelddiscriminatie. In: Tijdschrift voor criminologie 40 (1998) 1 (2-20).
- Helder (1997) E. Helder. Preventie van rechterlijke bemoeienis. Hoe bestuurlijke tekorten te verhelpen? In: Justitiële verkenningen 23 (1997) 5 (52-63).

- Hoekema (1977) A.J. Hoekema. Klassejustitie. Een verwijzing naar enige literatuur. In: Tegen de regels, een inleiding in de criminologie. Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1977.
- Hoogerwerf (1996) A. Hoogerwerf. Geweld in Nederland. Assen: Van Gorcum, 1996.
- Ippel (1997) P.C. Ippel. Juridisering. 'Een lied van schijn en wezen'. In: Justitiële verkenningen 23 (1997) 5 (28-38).
- Jongman (1985) R.W. Jongman. Criminaliteit als verzet. In: Socialisme en democratie 42 (1985) 6 (183-188).
- Jongman (1982) R.W. Jongman. Criminaliteit als gevolg van de uitsluiting uit het arbeidsproces. In: Tijdschrift voor criminologie 24 (1982) 1 (3-20).
- Junger en Zeilstra (1989) M. Junger en M. Zeilstra. Deviant gedrag en slachtofferschap onder jongens uit etnische minderheden I. Arnhem: Gouda Quint, 1989.
- Junger-Tas et al. (1992) J. Junger-Tas, M. Kruissink en P.H. van der Laan. Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit en de justitiële jeugdbescherming 1980-1990. Arnhem: Gouda Quint, 1992.
- Junger-Tas (1996) J. Junger-Tas. Jeugd en gezin: preventie vanuit een justitieel perspectief. Den Haag: ministerie van Justitie, 1996.
- Justitie (1997) Justitie in kengetallen. Den Haag: ministerie van Justitie, 1997.
- Kapteyn (1985) P. Kapteyn. In de speeltuin Nederland. Over gezagsverhoudingen tussen ouderen en jongeren. Amsterdam: Synopsis, 1985.
- Kester en Junger-Tas (1994) J.G.C. Kester en J. Junger-Tas. Criminaliteit en strafrechtelijke reactie. Ontwikkelingen en samenhangen. Arnhem/Gouda Quint, 1994 (Onderzoek en beleid 138).
- Klijn et al. (1997) A. Klijn, P. Paulides en J. van der Schaaf. Rechtsbijstand: krimpende markten. Een tussenbalans inzake de gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor de toegankelijkheid van de rechtsbijstand.
- Van Koppen (1997) P.J. van Koppen. De doodstraf. In: Wittebrood et al. Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving. Deventer: Gouda Quint, 1997.
- Korf et al. (1997) D.J. Korf, E. Mot, H. Meulenbeek en T. van den Brandt. Economische kosten van thuisgeweld tegen vrouwen. Utrecht: 1997.
- De Kort (1995) M. de Kort. Vooronderzoek Drugsbeleid in Nederland. Zoetermeer: Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg, 1995.
- Kroese en Staring (1993) G.J. Kroese en R.H.J.M. Staring. Prestige, professie en wanhoop. Een onderzoek onder gedetineerde overvallers. Arnhem: Gouda Quint, 1993.
- Kruissink et al. (1998) M. Kruissink, C. Verwers en N. Dijkhoff. Organisatie van de recherchefunctie. Een inventarisatie in de 25 regiokorpsen. Den Haag: WODC, 1998 (Onderzoeksnotities 2).
- Kruissink en Kouwenberg (1991) M. Kruissink en R.F. Kouwenberg. Vuurwapencriminaliteit in het vizier. Een onderzoek bij politie en justitie. Arnhem: Gouda Quint, 1991.
- Kruissink en Wiebrens (1992) M. Kruissink en C. Wiebrens. De kogel en de kerk. In: Tijdschrift voor de politie 54 (1992) 2 (51-56).
- Leeuw et al. (1987) F.L. Leeuw, E. van der Hoeven, A.J. Nederhof en P.D. Bak. Sociale bindingen van jongeren, kleine criminaliteit en beleid. Een stand-van-zaken-onderzoek in tien sociaal-wetenschappelijke vakgebieden. Leiden: Lisbon, 1987.
- Leuw (1997) E. Leuw. Criminaliteit en etnische minderheden. Een criminologische analyse. Den Haag: ministerie van Justitie/WODC, 1997.
- Mayhew en Van Dijk (1997) P. Mayhew en J.J.M. van Dijk. Criminal victimisation in eleven industrialised countries. Key findings from the 1996 International crime victimisation surveys. Den Haag: ministerie van Justitie, 1997.
- Mertens en De Leve (1991) N.J.G. Mertens en R.D. de Leve. Overvallen. Overvalcriminaliteit tegen het bedrijfsleven in Nederland, 1980-1989. Den Haag: Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven, 1991.
- Merton (1938) R.K. Merton. Social structure and anomie. In: American Sociological Review 3 (1938) (672-682).
- Mulder (1986) R.P. Mulder. Samenhang in de politiezorg. Rijswijk: SCP, 1986.
- OM (1994) Openbare ministerie. Terug naar de toekomst. Jaarverslag openbaar ministerie 1993. Den Haag: ministerie van Justitie, 1994.
- OM (1997) Jaarplan 1998. Den Haag: Openbaar ministerie, 1997.
- Polder en Van Vlaarding (1992) W. Polder en F.J.C. van Vlaarding. Preventiestrategieën in de praktijk. Den Haag: WODC, 1992.
- Projectgr. o. s. (1997) Projectgroep organisatie structuren. Politie in verandering. Den Haag: Sdu, 1997.
- Projectgr. o. s. (1979) Projectgroep organisatie structuren. Sterkte van de politie. Den Haag: Sdu, 1979.
- Rommelink (1991) J. Rommelink. De protestantse staatsburger en de criminaliteit. In: Cliteur et al. Burgerschap, levensbeschouwing en criminaliteit. Amersfoort/Leuven: De Horstink, 1991.
- Rombouts (1997) A.G.J.M. Rombouts. Rechtsbescherming. Overdaad schaadt. In: Justitiële verkenningen 23 (1997) 5 (8-12).

- Römkens (1989) R. Römkens. Geweld tegen vrouwen in heterosexuele relaties. Een landelijk onderzoek naar de omvang, de aard, de gevolgen en de achtergronden. Amsterdam: 1989.
- Rook en Leeuwenburg (1991) A. Rook en J.W. Leeuwenburg (red.). Eindrapport Stuurgroep bestuurlijke preventie van criminaliteit. Een verslag over de periode 1985-1990. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1991.
- Rosenthal et al. (1998) U. Rosenthal, G.J.N. Bruinsma, E.R. Muller, E.J. van der Torre en A.W. de Vries. Evaluatie Politiewet 1993. Een diepte-onderzoek. Den Haag: VUGA, 1998.
- Van Ruller en Beijers (1995) S. van Ruller en W.M.E.H. Beijers. Trends in detentie. Twee eeuwen gevangenisstatistiek. In: Justitiële verkenningen 21 (1995) 6 (35-52).
- Schalken (1993) T.M. Schalken. Is het OM de vijand van zichzelf? In: Delikt en delinkwent (1993) 5 (393-398).
- Schreuders et al. (1994) Madelon Schreuders, Dirk J. Korf en Esther Poort. Cannabisgebruik en criminaliteit. Een kwestie van leefstijl? In: Tijdschrift voor criminologie 36 (1994) 3 (252-263).
- Schuyt en Groenendijk (1976) Kees Schuyt en Kees Groenendijk. De weg naar het recht. Een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening. Deventer: Kluwer, 1976.
- Schuyt (1997) C.J.M. Schuyt. Bronnen van juridisering en hun confluentie. In: Nederlands juristenblad 72 (1997) 21 (925-930).
- Schuyt (1989) C.J.M. Schuyt. Recht en orde in de verzorgingsstaat. Krijgt de samenleving de criminaliteit die zij verdient? In: Delikt en delinkwent 19 (1989) 4 (293-303).
- SCP (1990) Sociaal en Cultureel Rapport 1990. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1990.
- SCP (1997) Sociale en Culturele Verkenningen 1997. Rijswijk/Den Haag: SCP/ VUGA, 1997.
- SCP (1984) Sociaal en Cultureel Rapport 1984. Rijswijk: Staatsuitgeverij, 1984.
- SCP (1998) Sociale en Culturele Verkenningen 1998. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1998 (Cahier 149).
- SCP (1996) Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag. SCP/VUGA, 1996.
- SMP (1995) Maatschappelijk Functioneren Politie. Toekomst gezocht. Dordrecht: Stichting Maatschappij en Politie, 1995.
- Spierenburg (1993) Pieter Spierenburg. Lange-termijntrends in doodslag. Theoretische overdenkingen en Nederlands bewijsmateriaal, 15de-20ste eeuw. In: Amsterdams sociologisch tijdschrift 20 (1993) 1 (66-106).
- Tesser et al. (1995) P.T.M. Tesser, C.S. van Praag, F.A. van Dugteren, L.J. Herweijer en H.C. van der Wouden. Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1995 (Cahier 123).
- TK (1995/1996) Enquête opsporingsmethoden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24072, nrs. 10-18.
- TK (1992/1993) De georganiseerde criminaliteit in Nederland, dreigingsbeeld en plan van aanpak. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 22838, nrs. 1-2.
- TK (1990/1991) Recht in beweging. Een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21829, nrs. 1-2.
- TK (1984/1985) Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984/1985, 18995, nrs. 1-2.
- TK (1981/1982) Nota taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1981/1982, 17539, nrs. 1-2.
- TK (1997/1998a) Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische-minderheidsgroepen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25726, nrs. 1-2.
- TK(1997/1998b) Wetgeving voor de elektronische snelweg. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25880, nrs. 1-2.
- Tonry (1997) M. Tonry. A comparative perspective on minority groups, crime and criminal justice in the Netherlands.
- Van der Torre en Van Tulder (1998) A.G.J. van der Torre en F.P. van Tulder. Ramingsmethoden van sanctiecapaciteit. Rijswijk: SCP, 1998 (Werkdocument).
- Van Tulder (1994) Frank van Tulder. Van misdaad tot straf. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994.
- Uildriks (1996) N. Uildriks. Geweld in de interactie politie-publiek. Rotterdam/Arnhem: Sanders Instituut Erasmus Universiteit, 1996.
- Verhagen (1994) J. Verhagen. Mag het ietsje meer zijn? In: Proces (1994) 6 (123-126).
- Verkruisen (1997) W.G. Verkruisen. De medische aansprakelijkheidsexplosie in Nederland; de voorgeschiedenis en het te verwachten gevolg. In: Nederlands juristenblad 72 (1997) 19.
- Wemmers en De Beer (1995) J.M. Wemmers en P.W.G. de Beer. Doel, inhoud en uitvoering van de regelgeving-Terwee. In: Sancties 6 (1995) (337-350).
- Wemmers (1996) Jo-Anne M. Wemmers. Victims in the criminal justice system. Ministerie van Justitie: WODC/ Kugler Publications, 1996.

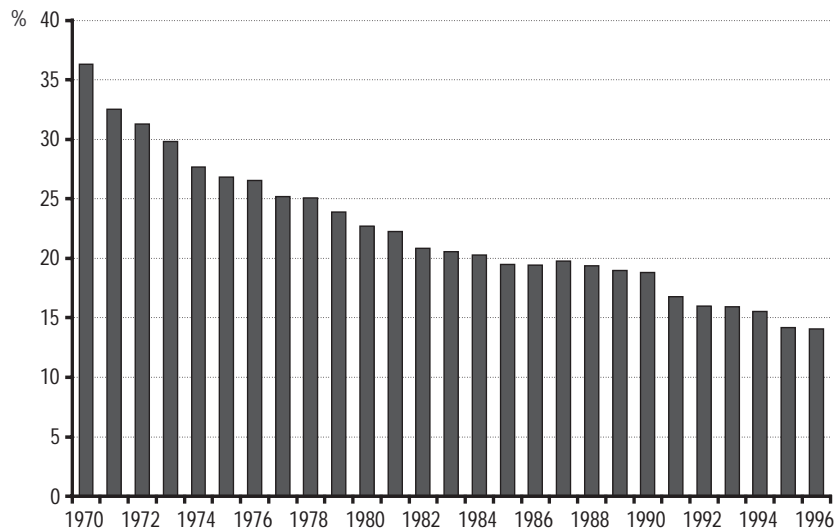
- Wittebrood et al. (1997) K. Wittebrood, J.A. Michon en M.J. ter Voert (red.). *Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving*. Deventer: Gouda Quint, 1997.
- Wöstmann (1988) M. Wöstmann. *Politieoptreden bij vrouwenmishandeling. Verslag van een onderzoek*. Lochem: 1988.
- Wouters (1997) Cas Wouters. *Veranderingen in het patroon van sociale controle en zelfcontrole. Over de stijging in criminaliteit sinds 1950 en de sociogenese van een 'derde natuur'*. In: *Tijdschrift voor criminologie* 39 (1997) 3 (200-216).
- WRR (1977) *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De komende vijftientig jaar*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1977.
- WRR (1988) *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Rechtshandhaving*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1988.
- Van der Wulp et al. (1997) C.G. van der Wulp, J. van der Schaaf en A. Klijn. *Rechtsproblemen en dan... ?* In: *Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid* 10 (1997) 2 (13-24).

Figuur B15.1 Processen-verbaal wegens misdrijven tegen de openbare orde, 1970-1996 (in aantallen per 100.000 inwoners)



Bron: CBS (Politiestatistiek 1970-1996)

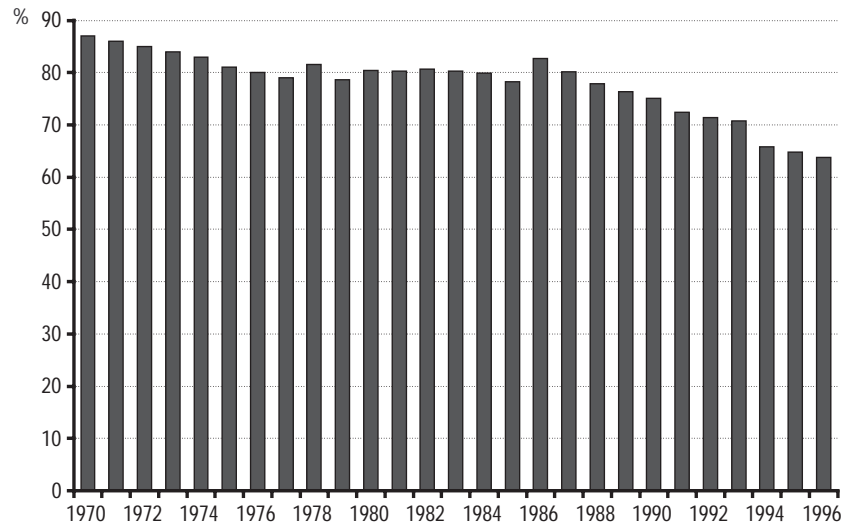
Figuur B15.2 Ophelderingspercentage misdrijven tegen het Wetboek van Strafrecht, 1970-1996



Bron: CBS (Politiestatistiek 1970-1996)

Figuur B15.3

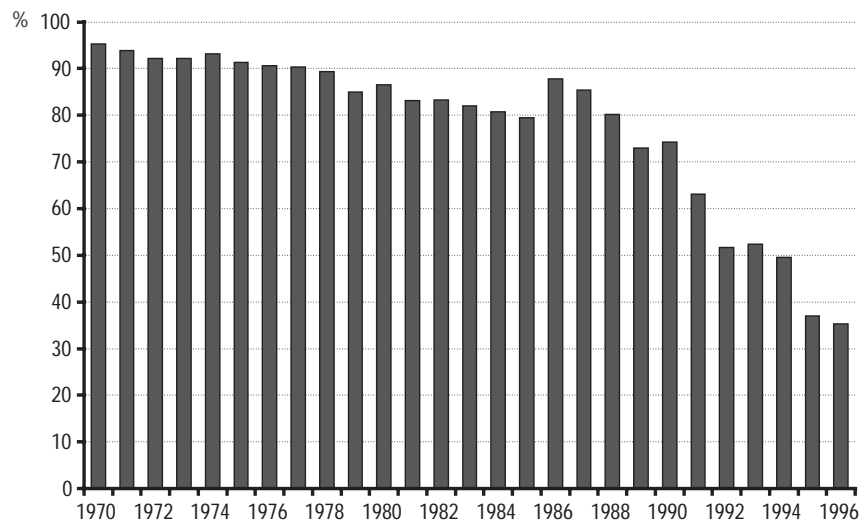
Ophelderingspercentage geweldsmisdrijven, 1970-1996



Bron: CBS (Politiestatistiek 1970-1996)

Figuur B15.4

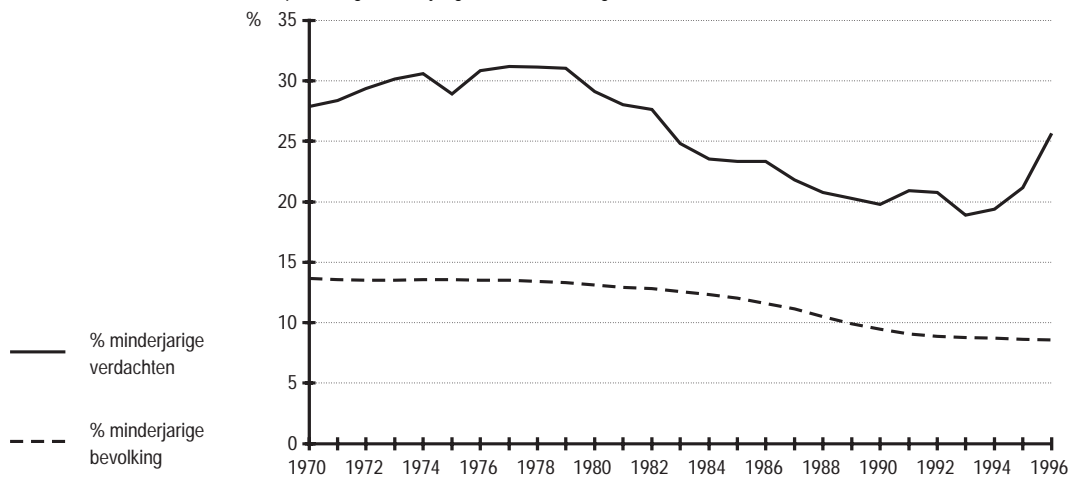
Ophelderingspercentage misdrijven tegen de openbare orde, 1970-1996



Bron: CBS (Politiestatistiek 1970-1996)

Figuur B15.5

Het percentage minderjarige^a gehoorde verdachten van misdrijven tegen het Wetboek van Strafrecht en het percentage minderjarigen^a in de bevolking, 1970-1996

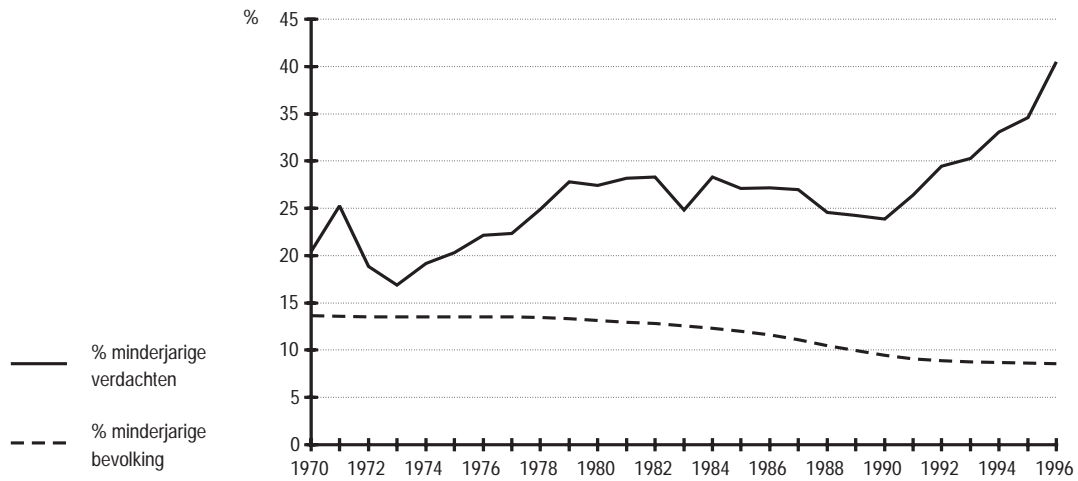


^a 12-17 jaar.

Bron: CBS (Politiestatistiek 1970-1996)

Figuur B15.6

Het percentage minderjarige^a gehoorde verdachten van misdrijven tegen de openbare orde en het percentage



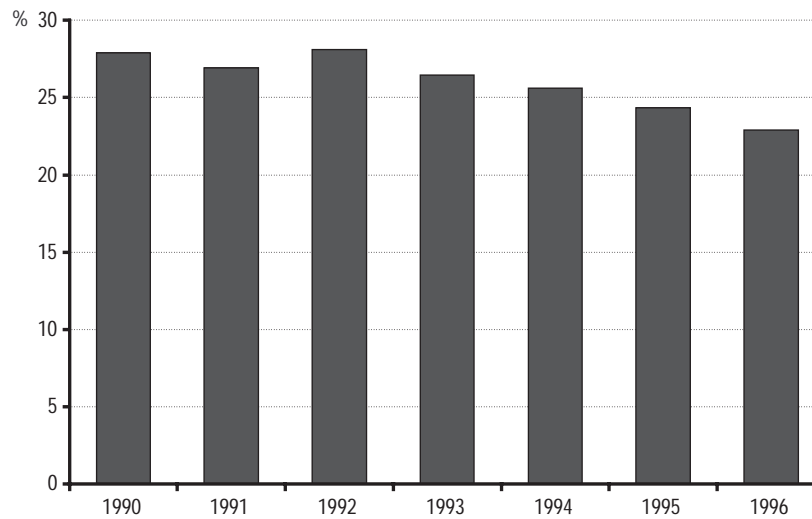
minderjarigen^a in de bevolking, 1970-1996

^a 12-17 jaar.

Bron: CBS (Politiestatistiek 1970-1996)

Figuur B15.7

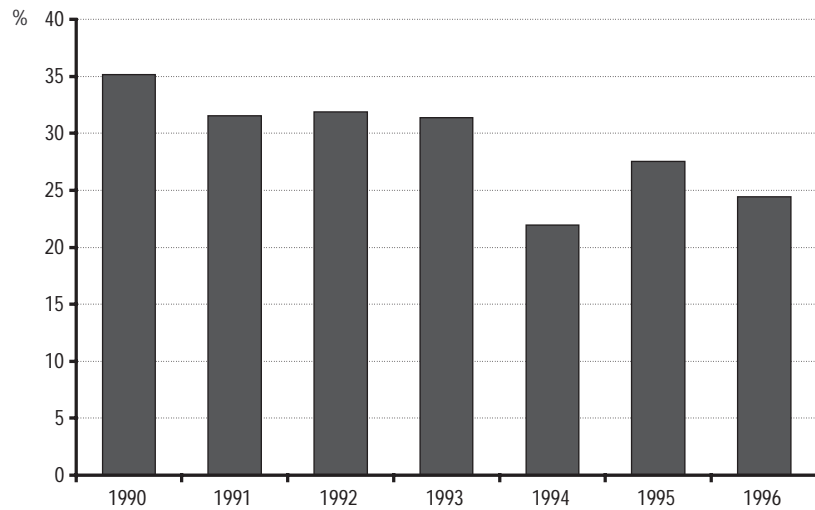
Aandeel van de vier grootstedelijke politieregio's in het totaal aantal processen-verbaal opgemaakt wegens misdrijven tegen het Wetboek van Strafrecht, 1990-1996



Bron: CBS (Politiestatistiek 1990-1996)

Figuur B15.8

Aandeel van de vier grootstedelijke politieregio's in het totaal aantal processen-verbaal opgemaakt wegens misdrijven tegen de openbare orde, 1990-1996



Bron: CBS (Politiestatistiek 1990-1996)

§ 16.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de begrenzing en de besteding van de vrije tijd ter sprake.¹ Er wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen die zich sinds het midden van de jaren zeventig in die aspecten van de vrije tijd hebben voorgedaan. Dat beeld wordt telkens gecombineerd met een beknopt overzicht van het ter zake door de rijksoverheid gevoerde beleid. Het slot van dit hoofdstuk bestaat uit een beschouwing, waarin de ontstane situatie en mogelijke toekomstige ontwikkelingen van enige afstand in ogenschouw worden genomen. Dit wordt gepresenteerd aan de hand van een drietal dilemma's die in de nabije toekomst wellicht de aandacht zullen vragen.

De opbouw van dit hoofdstuk is gelijk aan die van de andere hoofdstukken in dit deel van het rapport: na een overzicht van ontwikkelingen in de laatste 25 jaar wordt de lezer naar enkele dilemma's voor de nabije toekomst gevoerd. Niettemin verschilt dit hoofdstuk op één punt belangrijk van andere sectorale hoofdstukken. Het onderwerp vloeit niet 'als vanzelf' uit één samenhangend beleidsveld voort. Dit hoofdstuk ontbeert een dergelijk extern referentiepunt. Dat wil overigens niet zeggen dat de overheid in het geheel geen beleid met betrekking tot de vrije tijd voert. Integendeel, diverse overheidsinspanningen hebben gevolgen voor de begrenzing of de besteding van de vrije tijd.

Zoals gebruikelijk is vrije tijd opgevat als de tijd die niet aan slaap, persoonlijke verzorging of verplichtingen (werk, studie en zorgtaken) wordt besteed. Aangezien slaap en persoonlijke verzorging nagenoeg vaste posten op het tijdbudget zijn, wordt de vrije tijd vooral door verplichtingen begrensd. Bij de bespreking van ontwikkelingen in de *begrenzing van de vrije tijd* ligt het accent op arbeid. Drie aspecten daarvan worden aan de orde gesteld: de duur van de arbeid, het tijdstip van de arbeid en de combinatie van betaalde met onbetaalde arbeid. In de loop der jaren is de contractuele werkweek gaandeweg verkort. In eerste aanleg, bij de invoering van de achturedag en de vijfdaagse week, stond hierbij het gerief van de werkende mens voorop. Latere en bescheidener arbeidsduurverkortingen werden geïnitieerd om een herverdeling van arbeid te bewerkstelligen. Daarnaast veranderde de duur van de arbeidsverplichtingen tijdens de levensloop. De verkorting van het arbeidzame leven was voor naoorlogse geboortegaangenen veelal het gevolg van een langere leerweg. Personen geboren tussen 1920 en 1935, daarentegen, hebben het arbeidsproces in relatief grote mate vervroegd verlaten (SCP 1996: 357-368).

Eén gevolg van de flexibilisering van de arbeidsmarkt is dat er meer buiten 'gewone kantooruren' gewerkt wordt. Werk in de avond en in het weekend zou belemmerend kunnen zijn voor collectieve vormen van vrijetijdsbesteding. Teamsport, vrijwilligerswerk, verenigingsleven en sommige vormen van cultuurdeelname, zoals toneel- en concertbezoek, vereisen dat meerdere mensen op hetzelfde tijdstip vrij zijn. Naarmate de vrije tijd van mensen minder synchroon loopt, zouden collectieve vormen van vrijetijdsbesteding terrein kunnen verliezen aan bezigheden die 'op afroep' beschikbaar zijn (Beckers et al. 1994; Breedveld en Van den Heuvel 1995).

Ten derde stelt de combinatie van arbeid en huiselijke verplichtingen grenzen aan de vrije tijd, in het bijzonder wanneer daar de zorg voor jonge kinderen onder valt. De toestroom van vrouwen tot de arbeidsmarkt en de veranderende invulling van mannelijke en vrouwelijke rollen binnen huishoudens hebben tot gevolg dat steeds meer mensen een substantiële arbeidsinspanning met een dito zorgtaak combineren. Een dergelijke taakcombinatie heeft niet alleen tot gevolg dat de totale verplichtingen van een (echt)paar toenemen, maar ook dat het meer moeite kan kosten om de uiteenlopende leefritmes van de diverse gezinsleden op elkaar af te stemmen. Waar de tijd van de huisvrouw voorheen

een bufferfunctie tussen de diverse ritmes in het gezin vervulde, kan haar arbeidsritme nu een extra complicatie bij de coördinatie van het gezinsleven betekenen (Elchardus 1996).

Uit het brede spectrum van vrijetijdsactiviteiten komen de volgende vijf onderdelen van de *besteding van de vrije tijd* aan de orde: televisie kijken, lezen, cultuurparticipatie, sportbeoefening, en toerisme en recreatie. Deze onderwerpen zijn geselecteerd omdat de overheid hiervoor meer beleid ontwikkeld heeft dan voor andere vormen van vrijetijdsbesteding, zoals het onderhouden van sociale contacten of de beoefening van hobby's.

Van deze onderwerpen hebben vooral mediagebruik en cultuurdeelname van oudsher de belangstelling van de overheid genoten. Om die reden is rond het thema 'vrije tijd' altijd veel aandacht aan media- en cultuurbeleid besteed en draagt dit hoofdstuk van het Sociaal en Cultureel Rapport (SCR) al sinds 1984 de titel 'Vrije tijd, media en cultuur'. Ook ditmaal wordt aan deze aspecten van de vrijetijdsbesteding relatief veel aandacht besteed, door trends in mediagebruik en cultuurdeelname in kaart te brengen, het media- en cultuurbeleid te beschrijven, en die trends en dat beleid met elkaar te confronteren. Tevens worden enkele algemene kenmerken van de vrijetijdsbesteding besproken.

Ten slotte komen drie dilemma's aan de orde die in de nabije toekomst wellicht om de aandacht van de overheid zullen vragen: de drukte in het spitsuur in het leven, het ontstaan van een parade van passanten en de opkomst van een generatie die zich weinig aangetrokken voelt tot de door de overheid gesubsidieerde vormen van cultuur.

Voorals in de levensfase van het dertigste tot het vijftigste levensjaar hopen zich tal van bezigheden op, doordat men een duurzame relatie, een vlotte carrière en verantwoord ouderschap tracht te combineren. De drukte in dit spitsuur in het leven wordt verscherpt doordat vrouwen meer maatschappelijke ambities koesteren, mannen meer bij hun kinderen betrokken (willen) zijn, en men niettemin een afwisselend repertoire aan vrijetijdsbelevissen wenst. Dit brengt diverse aspecten van de ambitie tot zelfontplooiing met elkaar in concurrentie.

De wens om over een breed scala aan vrijetijdsactiviteiten te beschikken, impliceert dat men per afzonderlijke activiteit minder tijd kan vrijmaken. Het beeld van een parade van passanten wijst erop dat men daardoor bij diverse bezigheden meer de rol van passant dan van participant vervult en dat ook in de vrije tijd het risico van filevorming dreigt. Mogelijk leidt die wens tot een situatie waarin men veel vrijetijdspasseringen heeft, maar elk daarvan slechts nu en dan, en deels temidden van velen, beoefent.

De vrijetijdsbesteding van jongeren en die van ouderen groeien gestaag uit elkaar. Jongeren kijken steeds meer televisie en gaan vaker naar popconcerten, terwijl ouderen er in hun vrije tijd steeds meer op uittrekken om bezienswaardige steden, musea en andere traditionele cultuuruitingen te bezoeken. Er zijn aanwijzingen dat sprake is van generatiegebonden verschillen in culturele belangstelling. In dat geval zouden de huidige jongeren zich met het klimmen der jaren niet alsnog de culturele voorkeuren van de huidige ouderen eigen maken. Op termijn kan dit tot gevolg hebben dat het publiek van de door de overheid ondersteunde cultuurvormen vergrijsd en slinkt.

De voornaamste bron van empirische informatie in dit hoofdstuk is het Tijdsbestedingsonderzoek (TBO). Dit vijfjaarlijkse onderzoek, dat in 1975 de eerste editie beleefde, is op twee vormen van dataverzameling gebaseerd. Karakteristiek voor het TBO is dat respondenten gedurende een week in oktober hun bezigheden in een hun daartoe ter hand gesteld dagboek noteren. Aan de hand

van een lijst van bezigheden geven zij per kwartier hun voornaamste bezigheid aan. Daarnaast wordt informatie ingewonnen door middel van een schriftelijke vragenlijst. De kracht van dit onderzoek is dat de informatie over de tijdsbesteding niet verwijst naar meningen of ambities, maar naar de in het dagelijks leven feitelijk gerealiseerde tijdsbesteding.² Daarnaast wordt gebruikgemaakt van gegevens uit het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO), dat sinds 1979 om de vier jaar onder circa 15.000 personen uit de Nederlandse bevolking wordt verricht. Van de huishoudens in de steekproef worden alle leden van 6 jaar en ouder ondervraagd. Het AVO voorziet onder meer in gedetailleerde informatie over cultuurparticipatie, sportbeoefening en uitstapjes in het jaar voorafgaand aan het tijdstip van ondervraging.³

Van de maatschappelijke ontwikkelingen die in de inleidende hoofdstukken ter sprake kwamen, zullen demografische veranderingen en veranderingen in de rolverdeling tussen mannen en vrouwen hier worden samengebracht onder de noemer 'veranderende huishoudensvormen'. Ontwikkelingen op het gebied van welvaart en van technologie liggen vanuit het perspectief van dit hoofdstuk eveneens in elkaars verlengde en worden tezamen behandeld als de toegenomen uitrusting of outillage van huishoudens.⁴

Het kostwinnershuishouden kent een hoge graad van taakspecialisatie. De huisvrouw concentreert zich op de zorg voor het huishouden en het gezin, de man verdient de kost en de kinderen volgen onderwijs of werken, maar wonen in afwachting van een eigen gezinsleven nog thuis.

Twee sociaal-demografische ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat deze huishoudensvorm de laatste decennia snel minder dominant geworden is: meer vrouwen nemen aan het arbeidsproces deel en jongeren verlaten het ouderlijk huis eerder, maar zonder direct zelf een gezin te stichten. Als gevolg van deze ontwikkelingen steeg het aandeel werkende vrouwen en daalde het aandeel fulltime huisvrouwen, een ontwikkeling die wordt weerspiegeld in de afname van het aandeel mannen dat alleen de kost voor het gezin verdient. Het tweeverdienershuishouden, waarin de vrouw ook een (deeltijd)baan heeft, groeide in betekenis. Doordat jongeren het ouderlijk huis verlaten zonder onmiddellijk zelf een gezin stichten, groeide ook het deel van de bevolking dat in eenpersoonshuishoudens leeft. Niet langer leeft een meerderheid van de bevolking tussen 18 en 65 jaar in een kostwinnershuishouden (tabel 16.1).

Tabel 16.1

Huishoudensvormen waarin de Nederlandse bevolking van 18 tot 65 jaar leeft, 1975-1995 (in procenten)

	1975	1980	1985	1990	1995
eenpersoonshuishouden	2	4	6	11	12
kostwinnershuishouden	59	54	48	43	33
tweeverdienershuishouden	13	18	22	24	32
anders ^a	25	23	24	23	22

^a Mensen die bij ouders inwonen en samenwonenden in huishoudens waarin niemand betaald werk verricht.

Bron: SCP (TBO'75-'95)

Deze veranderingen in de huishoudensvorm deden afbreuk aan het hoge niveau van taakspecialisatie dat voorheen binnen huishoudens gebruikelijk was. In plaats daarvan maakte het fenomeen taakcombinatie opgang (Knulst en Van

Beek 1990). Het deel van de bevolking tussen de 18 en 65 jaar dat substantiële verplichtingen voor studie en/of werk (≥ 12 uur per week) combineert met substantiële huishoudelijke verplichtingen (≥ 8 uur per week) groeide van 22% in 1975 tot 40% in 1995.

De combinatie van welvaartsstijging en technologische ontwikkeling heeft ertoe geleid dat huishoudens in hoog tempo geoutilleerd raakten. Sommige apparatuur, zoals wasmachine en televisietoestel, bereikte al spoedig een dermate hoge penetratiegraad dat het bezit ervan niet langer onderscheidend was. Hier is de aandacht gericht op apparatuur die nog niet vrijwel algemeen ingang gevonden heeft, om aan de hand daarvan de groei van de toerusting in kaart te brengen en de toerusting van diverse huishoudensvormen te vergelijken. De outillage van huishoudens is uiteengelegd in apparatuur ter verlichting van huishoudelijk werk enerzijds en ter veraangenaming van de vrijetijdsbesteding anderzijds. De eerste vorm van outillage staat in relatie tot de begrenzing van de vrije tijd, de tweede houdt verband met de besteding van die tijd.

Als maatstaf van het niveau van huishoudelijke outillage van huishoudens geldt hier de beschikking over diepvrieskist, droogtrommel, vaatwasmachine en magnetron. Afgelezen aan deze maatstaf is de huishoudelijke outillage sinds 1975 gestaag gegroeid (tabel 16.2). De periode 1990-1995 gaf een versnelde groei te zien, die vooral voor rekening van de magnetron kwam, een apparaat dat in luttele jaren tot de huisraad van een meerderheid van de huishoudens ging behoren.

Tabel 16.2

Huishoudelijke outillage^a naar huishoudensvorm, 18-64-jarigen, 1975-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
gehele bevolking	0,5	0,9	1,0	1,4	2,1
leden van eenpersoonshuishoudens	. ^b	0,2	0,4	0,5	1,1
leden van kostwinnershuishoudens	0,5	0,9	1,0	1,4	2,1
leden van tweeverdienershuishoudens	0,5	1,0	1,0	1,5	2,5

^a Het gemiddelde aantal van de volgende typen huishoudelijke apparaten waarover een huishouden beschikt: diepvrieskist, droogtrommel, vaatwasmachine en magnetron.

^b Onvoldoende respondenten.

Bron: SCP (TBO'75-'95)

Aangezien vooral mensen in tweeverdienershuishoudens worden geconfronteerd met de noodzaak tot taakcombinatie, worden geconfronteerd, ligt het in de rede te veronderstellen dat het niveau van huishoudelijke outillage in tweeverdienershuishoudens hoger is dan in kostwinnershuishoudens. In de loop der jaren vormden tweeverdienershuishoudens evenwel geen voorhoede in de huishoudelijke toerusting. Een dergelijk verschil tekende zich alleen in de meest recente peiling af. In 1995 had men in tweeverdienershuishoudens vaker dan in kostwinnershuishoudens de beschikking over droogtrommel, vaatwasmachine en magnetron. De helft van dit verschil is op inkomensverschillen terug te voeren: het niveau van outillage is hoger naarmate het inkomen hoger is. Van de andere helft van het verschil mag worden aangenomen dat de drukte van het huishouden bij de aanschaf van die apparatuur een rol gespeeld heeft. Huishoudens raakten ook beter toegerust met apparatuur ter verpozing in de vrije

tijd, zoals cd-spelers en audio- en videorecorders. Bij deze vorm van huiselijke outillage treedt geen differentiatie naar huishoudensvorm op. De kapitaalintensiteit van de vrijetijdsbesteding komt later nog ter sprake (in § 16.3.1).

§ 16.2 De begrenzing van de vrije tijd Sinds 1975 is het tijdsbeslag van het totaal aan verplichtingen (werk, studie en zorgtaken) van de Nederlandse bevolking tussen de 18 en 65 jaar gestaag toegenomen. Degenen die tot dit deel van de bevolking behoren, werden in 1995 per week ruim 2,5 uur langer door hun verplichtingen in beslag genomen dan in 1975. In die periode verminderde hun vrije tijd met bijna 2 uur en bezuinigden zij ruim 0,5 uur op slaap, maaltijden en persoonlijke verzorging. Het toegenomen tijdsbeslag van verplichtingen komt voor rekening van een grotere arbeidsinspanning. Onderwijs is nauwelijks meer tijd gaan kosten, terwijl voor zorgtaken in 1995 gemiddeld 0,5 uur minder werd uitgetrokken dan in 1975. Daarom is deze paragraaf over de begrenzing van de vrije tijd vooral op de arbeidsverplichting geconcentreerd. Naast de arbeidsduur komt ook het tijdstip van de arbeid ter sprake, omdat dit tijdstip eveneens grenzen aan de mogelijkheden van vrijetijdsbesteding kan stellen. Ten derde betekent ook de combinatie van werk en zorgtaken een aanzienlijke aanslag op de vrije tijd. Bij de bespreking van deze drie aspecten van de begrenzing van de vrije tijd komt naast de feitelijke ontwikkelingen ook het ter zake gevoerde beleid ter sprake.

16.2.1 De duur van de arbeid De Enquête beroepsbevolking (EBB) geldt als de primaire bron van informatie betreffende arbeid (zie hoofdstuk 11, Arbeid). In aanvulling daarop bevatten de dagboekgegevens van het Tijdsbestedingsonderzoek (TBO) informatie over de tijdsbesteding in een doorsnee werkweek. Die gegevens geven vanaf 1985 een toename van de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur te zien. Deze toename werd niet veroorzaakt door een langere werkweek van werkenden - hier gedefinieerd als degenen die in de onderzoekswEEK minimaal 12 uur betaald werk hadden verricht - maar door een grotere arbeidsdeelname (tabel 16.3). Deze groei komt deels voor rekening van de toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt: de vrouwelijke arbeidsdeelname steeg van 25% in 1985 naar 36% in 1995, de mannelijke van 67% naar 74%. Voor vrouwen betekende dit een versnelling van de al in de periode 1975-1985 ingezette trend, voor mannen compenseerde deze toename de eerdere daling van de arbeidsparticipatie (cf. Niphuis-Nell en De Beer 1997: 43-44).

Tabel 16.3 Arbeidsduur^a en arbeidsdeelname in een doorsnee werkweek in oktober, 18-64-jarigen, 1975-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
gemiddelde arbeidsduur werkenden en niet-werkenden (uren per week)	17,4	17,1	16,9	18,7	20,1
arbeidsdeelname (≥ 12 uur arbeid in onderzoekswEEK, in %)	47	47	46	52	55
mannen	72	70	67	71	74
vrouwen	21	23	25	32	36
gemiddelde contractuele arbeidsduur werkenden (uren per week)	.	38,0	37,1	37,0	35,9
gemiddelde feitelijke arbeidsduur werkenden (uren per week)	35,8	35,3	35,2	35,0	35,3

^a Zonder reistijd woon-werkverkeer.

Bron: SCP (TBO'75-'95)

Het wekt enige verbazing dat de feitelijke arbeidsduur in een doorsnee werkweek niet is teruggelopen. Met het oog op de voortschrijdende arbeidsduurverkortingen en de opkomst van deeltijdarbeid, had een daling van de wekelijkse arbeidsinspanning mogen worden verwacht. De omvang van recente arbeidsduurverkortingen moet evenwel niet worden overschat. De daling van de gemiddelde contractuele arbeidsduur van voltijdwerknemers bedroeg tussen 1980 en 1985 ruim 4%, tussen 1985 en 1990 nog slechts een kleine 2%, en tussen 1990 en 1995 nog nauwelijks 0,5% (CBS b). Deze percentages hebben alleen betrekking op de contractuele arbeidsduurverkortingen van werknemers, terwijl de TBO-gegevens mede op basis van de arbeidsduur van zelfstandigen berekend zijn. Tevens is het ziekteverzuim aanzienlijk teruggelopen (CBS b), waardoor de feitelijke arbeidsduur de contractuele dichter benaderde. Ten slotte worden de extra vrije uren mogelijk niet in een doorsnee werkweek opgesoupeerd. Ook CBS-gegevens wijzen erop dat de veranderingen in de feitelijke arbeidstijd van voltijd werknemers in een doorsnee werkweek geringer zijn dan de veranderingen in hun contractuele arbeidstijd. Hun feitelijke arbeidsinspanning in een decemberweek daalde van 39,7 uur in 1985 via 39,4 uur in 1990 naar 39,2 uur in 1995. Procentueel uitgedrukt bedroegen die afnames 0,75 respectievelijk 0,5 (CBS b).

Omdat meer vrouwen zijn gaan werken en het grootste deel van de Nederlandse bevolking met een partner een huishouden vormt, zijn er steeds meer (echt)paren waarvan beide partners werken. Het aandeel kostwinnershuishoudens daalde, het tweeverdienershuishouden maakte een opkomst door (tabel 16.1). In 1995 lag de wekelijkse arbeidsinspanning in tweeverdienershuishoudens met een gemiddelde van 56 uur bijna 16 uur hoger dan de wekelijkse arbeidsinspanning in kostwinnershuishoudens (tabel 16.4).

Tabel 16.4

Tijdsbeslag van betaalde arbeid^a en van woon-werkverkeer naar huishoudensvorm, 18-64-jarigen, 1995 (gesommeerd over beide partners, in uren per week)

	som van betaalde arbeid van partners	som van woon-werkverkeer van partners
kostwinnershuishoudens	40,0	3,6
tweeverdienershuishoudens	55,8	6,5

^a Anders dan in tabel 16.3 geldt hier niet de ondergrens van 12 gewerkte uren in de onderzoeksweek.

Bron: SCP (TBO'95)

Elders is reeds gesignaleerd dat de benaming 'anderhalfverdieners' de werkelijkheid meer recht doet dan de benaming 'tweeverdieners',⁵ aangezien vrouwen in tweeverdienershuishoudens veelal geen volledige baan hebben (SCP 1996: 98; Hooghiemstra 1997). Omdat bij de typering van deze huishoudensvorm het feit dat beide partners werken belangrijker is dan de exacte grootte van hun gezamenlijke arbeidsinspanning, wordt hier toch de meer ingeburgerde term 'tweeverdienershuishouden' gehanteerd.

Terwijl het tijdsbeslag van betaald werk in tweeverdienershuishoudens bijna anderhalfmaal dat in kostwinnershuishoudens bedraagt, is het tijdsbeslag van woon-werkverkeer er bijna tweemaal zo hoog. Dit duidt op een zekere inefficiëntie van tweeverdienershuishoudens: 40% extra arbeid vergt 80% extra woon-werkverkeer. In kostwinnershuishoudens kost elk gewerkt uur circa 5 minuten reistijd; de additionele arbeidstijd in tweeverdienershuishoudens daarentegen vergt circa 10 minuten reistijd per gewerkt uur.⁶

Ter verklaring hiervan kunnen twee oorzaken worden aangevoerd. Ten eerste zal het eenvoudiger zijn om één baan in de omgeving van de woning te vinden dan twee banen. Ten tweede wordt een deel van de additionele arbeid in deeltijd vervuld, waardoor voor een geringer aantal arbeidsuren per dag naar het werk en terug moet worden gereisd.

Ook leeftijd is een belangrijk onderscheid in de duur van de arbeidsverplichting. Binnen de bevolking van 18-64 jaar worden degenen in de leeftijd van 50-64 jaar het minst door arbeidsverplichtingen in beslag genomen (tabel 16.5). De arbeidsdeelname van andere leeftijdsgroepen ligt op een aanzienlijk hoger niveau en is het hoogst onder de 18-34-jarigen, de leeftijdsgroep met de hoogste vrouwelijke arbeidsdeelname.

Tabel 16.5

Arbeidsparticipatie (≥ 12 uur betaald werk in onderzoekswEEK) naar leeftijd, 18-64-jarigen, 1975-1995 (in procenten)

	1975	1980	1985	1990	1995
18-34 jaar	52	53	51	57	62
35-49 jaar	46	49	52	59	60
50-64 jaar	40	33	30	30	33

Bron: SCP (TBO'75-'95)

Het verschil in arbeidsdeelname van 50-64-jarigen enerzijds en van de rest van de potentiële beroepsbevolking anderzijds heeft zich in de loop der jaren verscherpt. Waar in 1975 nog sprake was van een gelijkmatig verminderende deelname aan het arbeidsproces naarmate de leeftijd steeg, groeide sindsdien een zekere tweedeling in de arbeidsdeelname tussen de leeftijdsgroep tot 50 jaar enerzijds en de 50-64-jarigen anderzijds. De vrije tijd van de 50-64-jarigen wordt bovendien minder door de zorg voor kinderen begrensd.

De vrijheid van deze 'jongere ouderen' vanwege de relatieve afwezigheid van arbeidsverplichtingen is vermoedelijk niet alleen een recent, maar ook een tijdelijk fenomeen. Regelingen die vervroegde uittreding uit het arbeidsproces mogelijk maakten, zijn al aangescherpt. De huidige beroepsbevolking heeft vanwege een langere leerweg veelal pas op latere leeftijd de arbeidsmarkt betreden en zal daarom waarschijnlijk minder voor vervroegde uittreding in aanmerking komen. Bovendien zal deze leeftijdsgroep op termijn meer vrouwen tellen in wier leven betaald werk altijd een belangrijke plaats heeft ingenomen. Het lijkt niet erg waarschijnlijk dat vrouwen die eerder in hun leven de combinatie van betaald werk met een druk gezinsleven hebben weten te verwezenlijken, na hun vijftigste verjaardag alsnog *en masse* met werken zullen stoppen. De toename van de arbeidsdeelname van 50-64-jarigen tussen 1990 en 1995 lijkt er reeds op te wijzen dat die leeftijdsgroep in de toekomst (weer) meer aan het arbeidsproces zal deelnemen.

De belangrijkste verandering in de begrenzing van de vrije tijd door de arbeidsduur is dat het kostwinnershuishouden zijn dominante positie verloor. Een groter deel van de bevolking is deel uit gaan maken van het drukker bezette tweeverdienershuishouden. In 1995 hadden de partners in een tweeverdienershuishouden per week in totaal 12 uur minder vrije tijd dan de partners in een kostwinnershuishouden (zie § 16.2.3).

Bevordering van de werkgelegenheid is een vast bestanddeel van het overheidsbeleid. Sinds de jaren zeventig heeft bevordering van de arbeidsdeelname van vrouwen om emancipatoire redenen bijzondere aandacht genoten. Er werden maatregelen genomen ter verbetering van de positie van vrouwen in arbeidsorganisaties en op de arbeidsmarkt. Hoewel sommigen een discrepantie ervoeren tussen de doelstellingen van het emancipatiebeleid en de ingezette middelen (Niphuis-Nell 1997: 288-290), is de arbeidsdeelname van vrouwen sinds 1975 gestaag gestegen.

De toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen is vanuit het oogpunt van emancipatie een positief te waarden ontwikkeling. De opmars van het tweeverdienershuishouden heeft er evenwel ook toe geleid dat de totale arbeidsinspanning van gezinnen is toegenomen, waardoor er minder vrije tijd overblijft.

16.2.2 *Het tijdstip van de arbeid*

De vanwege economische doelmatigheid geprezen flexibilisering van de arbeidsmarkt houdt onder meer in dat er vaker 'buiten kantooruren' gewerkt zou (moeten) worden. Flexibilisering van de arbeid heeft tot gevolg dat de vrije tijd van mensen minder synchroon loopt en zou daarmee collectieve vormen van vrijetijdsbesteding in de weg kunnen staan. Deze vormen van vrijetijdsbesteding, uiteenlopend van teamsport tot het gezinsleven, vereisen dat mensen op hetzelfde moment vrij zijn. Hierna worden de omvang en de trend in werktijden buiten kantooruren gezien. Later in dit hoofdstuk komt aan de orde of werk buiten kantooruren inderdaad het veronderstelde belemmerende effect op collectieve vormen van vrijetijdsbesteding heeft.

Werk buiten reguliere kantooruren is hier in kaart gebracht door van elk dagdeel van een doorsnee werkweek na te gaan welk percentage van de bevolking van 18 tot 65 jaar in dat dagdeel betaald werk heeft verricht. Daartoe werd ieder etmaal in vier gelijke delen van zes uur verdeeld. Wanneer iemand in een dagdeel 0,5 uur of meer betaald werkte, wordt dat dagdeel beschouwd als een dagdeel waarin die persoon gewerkt heeft. Zo gemeten was betaald werk anno 1995 nog altijd sterk geconcentreerd in de ochtenden en middagen van doordeweekse dagen (tabel 16.6). In die dagdelen werkte telkens bijna de helft van de bevolking van 18 tot 65 jaar. Op doordeweekse avonden en op zaterdag overdag werkte tussen de 10% en 15%. Gedurende de zondag en op zaterdagavond verrichtte ongeveer 5% betaalde arbeid. 's Nachts werkte slechts een gering deel van de bevolking en kan geen weekritme onderkend worden.

Tabel 16.6

Tabel 16.6 Het tijdstip van betaald werk in de loop van de week, 1995 (percentage van 18-64-jarigen dat in een dagdeel minimaal 0,5 uur betaald werk verricht)

	nacht (00-06 uur)	ochtend (06-12 uur)	middag (12-18 uur)	avond (18-24 uur)
zondag	2	5	7	5
maandag	2	45	47	13
dinsdag	2	46	47	14
woensdag	2	47	47	13
donderdag	2	47	48	14
vrijdag	2	43	49	11
zaterdag	2	12	13	5

Bron: SCP (TBO'95)

Om ontwikkelingen in de *timing* van betaald werk handzaam te kunnen schetsen zijn de 28 dagdelen tot 5 categorieën gereduceerd: ochtenden en middagen van werkdagen, avonden van werkdagen, nachten, zaterdagochtend, -middag en -avond, en zondagochtend, -middag en -avond. Voor elk type dagdeel is voor elk meetjaar berekend welk deel van de bevolking minimaal 0,5 uur werkte. Om te voorkomen dat een vergelijking door de jaren heen wordt bemoeilijkt door de fluctuaties in de totale arbeidsdeelname, heeft de volgende analyse slechts betrekking op degenen die in de onderzoekswEEK betaald werk (2 uur of meer) hebben verricht (tabel 16.7).

Vergeleken met 1975 was in 1995 een kleiner deel van de (in omvang toegenomen) werkende bevolking tijdens kantooruren (de ochtenden en middagen van doordeweekse dagen) aan de slag. Daarentegen waren in de recentere jaren grotere delen van de beroepsbevolking 's avonds en in het weekend aan het werk. Hoewel het zwaartepunt van de arbeidsinspanning geconcentreerd bleef in de ochtenden en middagen van doordeweekse dagen, heeft zich een verschuiving naar werktijden buiten kantooruren voorgedaan (vgl. Breedveld 1998).

Tabel 16.7

Ontwikkelingen in het tijdstip van betaald werk, 1975-1995 (percentage van de bevolking van 18-64-jarigen dat in een type dagdeel minimaal 0,5 uur betaald werk verricht)

	1975	1980	1985	1990	1995
ochtenden en middagen van werkdagen	77	73	74	72	72
avonden van werkdagen	16	18	20	21	20
nachten	3	3	3	3	3
zaterdagochtend, -middag en -avond	13	14	13	15	15
zondagochtend, -middag en -avond	6	7	9	9	8

Bron: SCP (TBO'75-'95)

Deze ontwikkeling in de richting van werktijden buiten kantooruren deed zich voor in een periode waarin het beleid inzake arbeids- en winkeltijden maar mondjesmaat veranderde. Tot voor kort gold de Arbeidswet uit 1919, die in de loop der tijd overigens wel een aantal wijzigingen onderging. Zo werd in 1988 een vergunningstelsel ingevoerd dat de normen voor arbeidstijden verruimde. In 1996 heeft een verdere liberalisering plaatsgevonden. De nieuwe Arbeidstijdenwet, van kracht per 1 januari 1996, voorziet onder meer in een aanzienlijke flexibilisering van de werktijdbegrenzing. Volgens de nieuwe wet geldt de zaterdag als een reguliere werkdag, mag de zondag tot maximaal 39 keer per jaar een werkdag zijn, en kan incidenteel sterk van de standaardwerktijden worden afgeweken.⁷ De wet beoogt behalve de concurrentiekracht van het bedrijfsleven ook de combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken te bevorderen (De Lange en Vos 1995).

De nieuwe Winkeltijdenwet, van kracht per 1 juni 1996, betekent een liberalisering van de winkelopeningstijden. Hiermee verwezenlijkte het kabinet-Kok-I een voornemen uit het Regeerakkoord, dat hierover het volgende zegt: "Om moderne arbeids- en leefpatronen niet in de weg te staan worden de restricties in de Winkelsluitingswet sterk verminderd." De regering meende hiermee niet alleen in een behoefte van eenpersoons- en tweeverdienershuishoudens te voorzien, maar tevens bij te dragen aan de emancipatie van de vrouw en de integratie van etnische minderheden. Winkels mogen van maandag tot en met

zaterdag tussen 6.00 en 22.00 uur geopend zijn, zonder verdere limiet aan het aantal openingsuren per week. Omdat zon- en feestdagen door een groot deel van de bevolking als gemeenschappelijk rustpunt ervaren worden, moeten winkels op die dagen in principe gesloten zijn. Dit principe is echter met tal van ontbindende clausules omgeven. Gemeenten kunnen op 12 zon- en feestdagen vrijstelling verlenen. Bovendien mogen winkels op diverse plaatsen (toeristische locaties, luchthavens, NS-stations en benzinestations) hun deuren op zondag openen, en gelden in verscheidene branches (videotheken, apotheken en bloemisten) extra openstellingsmogelijkheden. Het principe dat winkels op zon- en feestdagen gesloten dienen te zijn, wordt 'rekkelijk' gehanteerd. Nochtans overtrof medio 1997 het aantal tegenstanders van de zondagse winkelopenstelling (42% van de bevolking) het aantal voorstanders (36%). De avondopenstelling kan wel op aanzienlijke instemming bogen (67% voor, 11% tegen) (CBS 1997).⁸

Het lijkt aannemelijk dat de liberalisering van arbeidstijden en winkelopenstellingstijden een verdere toename van betaald werk buiten kantooruren eerder zal aanmoedigen dan afremmen. Indien werk in de avonduren en in het weekend sommige collectieve vormen van vrijetijdsbesteding inderdaad belemmert, impliceren de recente beleidswijzigingen een beperking van de bestedingsmogelijkheden van de vrije tijd.

Wat betreft de vrijetijdsbesteding staat daar tegenover dat de verruimde openstelling van winkels de mogelijkheid vergroot om in de vrije tijd te winkelen. Bovendien kan degene die vrij is terwijl anderen werken gebruikmaken van voorzieningen als winkels, openbare diensten en musea op het moment dat het daar relatief rustig is. In eerdere SCP-publicaties is reeds beredeneerd dat een spreiding van tijdroosters een afname van mobiliteitspieken en een betere afstemming van werktijden en openstellingstijden van diensten tot gevolg zou hebben (Knulst en Schoonderwoerd 1983; Batenburg en Knulst 1993; SCP 1994). Er lijkt een afweging te moeten worden gemaakt tussen een beperking van het sociale karakter van de vrijetijdsbesteding enerzijds en de oplossing van knelpunten in tijdsordening anderzijds (zie § 16.4.2).

16.2.3 De combinatie van betaalde arbeid en huishoudelijk werk

Naast de duur en het tijdstip van de betaalde arbeid stelt ook de combinatie van arbeid met huishoudelijk werk grenzen aan de vrije tijd. Als gevolg van de opmars van eenpersoons- en tweeverdienershuishoudens moeten meer mensen zowel professionele als huishoudelijke werkzaamheden verrichten.

Taakcombinatie betekent dat mensen naast hun hoofdtaak ook een neventaak moeten vervullen. Degenen die het huishouden tot hun hoofdtaak hebben, verrichten daarnaast betaalde arbeid; degenen die primair professioneel bezig zijn, doen tevens huishoudelijk werk. De hoeveelheid tijd die men aan de neventaak besteedt, vormt een graadmeter voor de mate waarin men taken combineert. In de loop der jaren veranderde het tijdsbeslag van de hoofdtaak - voor sommigen het huishouden, voor anderen werk en/of studie - maar weinig: in 1975 bedroeg dat 38,2 uur per week, tegen 38,7 uur in 1995. De neventaak daarentegen is gestaag meer tijd in beslag gaan nemen: 7,9 uur in 1995 tegen 4,8 uur in 1975.

Met deze constatering is nog niet aangetoond dat de groei van de neventaak aan veranderende huishoudensvormen kan worden toegeschreven. In dat geval moet de neventaak in nieuwe huishoudens (eenpersoons- en tweeverdienershuishoudens) meer tijd vergen dan in traditionele kostwinnershuishoudens. In concreto gaat het om de vergelijking van thuiswonende jongeren met alleenwonende jongeren, van huisvrouwen met vrouwelijke tweeverdieners, respectievelijk van mannelijke kostwinners met mannelijke tweeverdieners. Wanneer de groepen die in opkomst zijn meer door hun neventaak in beslag worden

genomen dan de groepen die getalsmatig op hun retour zijn, hebben veranderende huishoudensvormen aan de opkomst van de taakcombinatie bijgedragen. Indien er geen sprake is van verschillen tussen groepen maar van veranderingen binnen groepen, wordt de opmars van taakcombinatie niet door nieuwe huishoudensvormen maar door veranderingen binnen bestaande huishoudensvormen veroorzaakt.⁹

De paarsgewijze vergelijkingen bevestigen dat taakcombinatie via veranderende huishoudensvormen ingang gevonden heeft (tabel 16.8). Het duidelijkst is dit het geval bij de opkomst van vrouwelijke tweeverdieners. Terwijl huisvrouwen nauwelijks een neventaak hebben, worden tweeverdienende vrouwen bij uitstek met een neventaak belast. In veel mindere mate geldt eveneens dat alleenwonende jongeren meer tijd aan hun neventaak kwijt zijn dan thuiswonende jongeren, en dat mannelijke tweeverdieners daar meer tijd aan besteden dan mannelijke kostwinners. De rollen in huishoudensvormen die meer ingang vinden, kennen telkens een belastender neventaak dan de rollen in de huishoudensvormen die terrein verliezen.

Tabel 16.8 Tijdsbeslag van de neventaak,^a naar huishoudensvorm, 18-64-jarigen, 1975-1995 (in uren per week)

	1975	1980	1985	1990	1995
bevolking 18-64-jarigen jongeren	4,8	5,8	6,4	7,1	7,9
thuiswonende jongeren (tot 40 jaar)	5,3	6,3	5,7	6,1	6,3
alleenwonende jongeren (tot 40 jaar)	.	9,1	9,9	9,7	9,1
vrouwen die met partner huishouden vormen					
huisvrouwen ^b	1,6	1,8	1,6	2,6	1,7
vrouwen in tweeverdienershuishouden	11,6	12,1	13,9	14,4	14,8
mannen die met partner huishouden vormen					
mannen die voor gezin de kost verdienen	5,9	6,5	7,8	7,5	8,2
mannen in tweeverdienershuishouden	6,2	7,4	8,4	8,6	10,3

^a Minst tijdrovende taak: werk en studie enerzijds of huishouden anderzijds.

^b Onder de vrouwen die zichzelf als huisvrouw beschouwen, bevinden zich vrouwen die een bescheiden hoeveelheid betaald werk verrichten.

Bron: SCP (TBO'75-'95)

Daarnaast veranderde in de loop der jaren ook het tijdsbeslag van de neventaak binnen enkele groepen, te weten in tweeverdienershuishoudens en bij mannelijke kostwinners. Bij vrouwelijke tweeverdieners was de groei van de neventaak het gevolg van hun toegenomen arbeidsinspanning. In 1975 vormde betaald werk nog slechts voor 20% van hen de hoofdtaak, in 1995 voor 42% van hen. In tweeverdienersgezinnen, en in mindere mate ook in kostwinnersgezinnen, verschoof een deel van de zorgtaken van de vrouw naar de man. Bij tweeverdienersgezinnen kan ter verklaring hiervan gewezen worden op de groeiende belasting van vrouwen, doordat het huishouden vaker een neventaak geworden is. Bij kostwinnersgezinnen geldt die verklaring niet. Veranderingen in gezinnen lijken mede verband te houden met gewijzigde opvattingen over de verdeling van huishoudelijke taken en met een herwaardering van de rol van de vader in de opvoeding van kinderen.

Het toegenomen tijdsbeslag van de neventaak kan dus niet volledig aan de veranderende huishoudenssamenstelling worden toegeschreven. Veranderingen binnen huishoudens droegen daar ook toe bij. De opmars van het verschijnsel

taakcombinatie is derhalve deels aan veranderende huishoudensvormen en deels aan een veranderende rolverdeling binnen huishoudensvormen toe te schrijven.

De groeiende deelname van mannen aan onbetaalde arbeid en van vrouwen aan betaalde arbeid, uit het oogpunt van een gelijkere bedeling der seksen veelal toegejuicht, heeft de tijdsdruk vergroot. In tweeverdienershuishoudens, de leefvorm van steeds meer Nederlanders, bedraagt het totale tijdsbeslag van verplichtingen (werk, studie en zorgtaken) van beide partners 105 uur per week, tegen 91 uur in kostwinnershuishoudens (bevolking van 18 tot 65 jaar).

De drukste fase uit de gezinscyclus is die waarin ouders de zorg voor jonge kinderen hebben. Het totaal aan verplichtingen van een ouderpaar van jonge kinderen (jongste kind tot 6 jaar) neemt in kostwinnershuishoudens 109 uur per week in beslag, in tweeverdienershuishoudens 119 uur. In beide huishoudensvormen wordt een gelijke hoeveelheid tijd voor kinderverzorging ingeruimd. In tweeverdienershuishoudens met jonge kinderen wordt enigszins bezuinigd op tijd voor huishoudelijk werk (tabel 16.9).

In tweeverdienershuishoudens met jonge kinderen is een arbeidsverdeling tussen de geslachten blijven bestaan. Mannen verrichten meer betaald werk, terwijl de kinderverzorging en vooral het huishoudelijk werk vooral tot het takenpakket van vrouwen behoren (vgl. Van den Akker et al. 1994).

Tabel 16.9 Tijdsdruk van verplichtingen van ouders van jonge kinderen (jongste kind tot zes jaar), naar huishoudensvorm, 1995 (in uren per week)

	betaald werk en studie	kinderverzorging	huishoudelijke werkzaamheden	totale tijdsdruk verplichtingen
kostwinnershuishoudens				
man	43,7	6,6	6,8	57,1
vrouw	1,4	20,8	29,6	51,8
totaal beide partners	45,1	27,4	36,4	108,9
tweeverdienershuishoudens				
man	42,5	9,5	8,7	60,7
vrouw	16,8	17,9	23,3	58,0
totaal beide partners	59,3	27,4	32,0	118,7

Bron: SCP (TBO'95)

Overigens lijkt de toegenomen tijdsdruk niet tot een verminderde aandacht van ouders voor hun kinderen te hebben geleid. Er heeft zich althans geen neergang voorgedaan in de hoeveelheid tijd die ouders vrijmaken voor contacten met hun kinderen in de vorm van voorlezen, met ze praten, spelletjes met ze doen en tochtjes met ze maken. Integendeel, nadat die aandacht zich van 1975 tot 1990 op een constant niveau bevond, hebben ouders daar sinds 1990 meer tijd voor gevonden (Van den Broek 1998).

Die toename komt voor rekening van een ontwikkeling onder tweeverdieners. In 1980 maakten ouders in tweeverdienershuishoudens aanzienlijk minder tijd vrij voor dergelijke contacten met hun kinderen dan ouders in gezinnen waarin alleen de man werkt. Dit verschil is in 1995 ongedaan gemaakt. In totaal beslaan de contacten tussen ouders en kinderen nu zowel in tweeverdieners- als in kostwinnershuishoudens een kleine vier uur per week (tabel 16.10).

Tabel 16.10 Contact van ouderpaar met thuiswonende kinderen, naar huishoudensvorm, 1975-1995 (in uren per week)

	1975	1980	1985	1990	1995
kostwinnersgezinnen	3,7	3,8	3,4	3,7	3,9
tweeverdienersgezinnen	.	2,5	2,7	3,1	3,8

SCP (TBO'75-'95)

Tijdsdruk is overigens niet het enige probleem van tweeverdienende ouders. Een wellicht zelfs groter probleem is de coördinatie van het gezinsleven, met name de zorg voor de kinderen gedurende de tijd dat de ouders werken. In kostwinnersgezinnen verdient de vader de kost en is de moeder beschikbaar om de zorg voor de kinderen op zich te nemen, in tweeverdienersgezinnen vraagt de kinderopvang om een andere oplossing en maakt men vaker dan in kostwinnersgezinnen gebruik van geïnstitutionaliseerde kinderopvang als kinderdagverblijf of bedrijfsopvang (Van Dijk 1994).

De coördinatieproblemen in tweeverdienershuishoudens - waar de tijd van de vrouw niet als buffer tussen verschillende ritmes (arbeidstijden, schooltijden, winkelopstellingstijden) functioneert, maar waar haar arbeidsverplichting de gezinsagenda extra compliceert (Elchardus 1996: 29-31) - zouden tot gevolg kunnen hebben dat tweeverdienersgezinnen minder frequent de avondmaaltijd gezamenlijk gebruiken. Er wordt 's avonds in tweeverdienersgezinnen evenwel niet minder vaak in gezinsverband gegeten dan in kostwinnersgezinnen (de kleine verschillen in tabel 16.11 zijn niet statistisch significant).

Tabel 16.11 Het gezelschap van mannelijke kostwinners^a van 18 tot 65 jaar tijdens het avondeten, naar arbeidsdeelname partner, 1995 (in aantal maaltijden^b per week)

	alleen	met partner	met kind(eren)	met partner en kind(eren)	met anderen
partner werkt niet (kostwinnershuishouden)	0,4	6,2	5,7	5,6	0,5
partner werkt (tweeverdienershuishouden)	0,4	6,0	5,4	5,2	0,7

^a Kostwinners zijn degenen met een baan die zichzelf als kostwinner van het huishouden beschouwen. De tabel beperkt zich tot de mannelijke kostwinners, omdat deze gegevens alleen bij hen ingewonnen zijn.

^b De tabel horizontaal lezend komt men tot meer dan zeven avondmaaltijden. Reden is dat de in de kolommen vermelde categorieën elkaar niet uitsluiten. Een maaltijd in het gezelschap van partner en kinderen is als maaltijd met partner, als maaltijd met kinderen en als maaltijd met partner en kinderen geboekstaafd.

Bron: SCP (TBO'95)

De extra moeite die tweeverdieners zich wellicht moeten getroosten om tijd vrij te maken om contacten met hun kinderen te kunnen onderhouden en om het avondeten in gezinsverband te kunnen gebruiken, onttrekt zich aan de waarneming. Er kan slechts worden vastgesteld dat men in tweeverdienersgezinnen in 1995 niet minder contact had met de kinderen en 's avonds niet minder vaak gezamenlijk eet dan in kostwinnersgezinnen.

In de jaren zeventig en tachtig was het emancipatiebeleid vooral gericht op de arbeidsstimulering van vrouwen. Pas recenter verbreedde de aandacht zich

naar de herverdeling van zowel betaald als onbetaald werk (Niphuis-Nell 1997). Rond 1990 werden maatregelen afgekondigd die het moeders van jonge kinderen makkelijker moesten maken te blijven werken. Die maatregelen omvatten de flexibilisering en verlenging van zwangerschaps- en bevallingsverlof, de invoering van onbetaald ouderschapsverlof, en de stimulering van kinderopvang. Het nu volgende is geënt op recente SCP-rapportages over de positie van de vrouw (Niphuis-Nell 1997) en over het gezin (Niphuis-Nell en De Beer 1997; Van den Akker en Niphuis-Nell 1997). In 1990 werd een uit 1930 daterende regeling die voorzag in 6 weken zwangerschapsverlof en 6 weken bevallingsverlof herzien. De totale duur van het gecombineerde zwangerschaps- en bevallingsverlof werd verlengd van 12 tot 16 weken en de vrouw kreeg de mogelijkheid om dat verlof naar eigen goeddunken 6 tot 4 weken voor de uitgerekende bevallingsdatum te laten ingaan. Tegenover deze aan vrouwen voorbehouden verloven staat slechts het zeer beperkte kraamverlof van mannen.

De Wet op het ouderschapsverlof uit 1991 geeft werknemers met kinderen tot 4 jaar het recht onbetaald ouderschapsverlof op te nemen. Dit verlof betreft een deel van de arbeidstijd voor de duur van maximaal 6 aaneengesloten maanden, mits minimaal 20 uur per week gewerkt blijft worden. In 1997 zijn de voorwaarden versoepeld: ouders van kinderen tot 8 jaar komen ervoor in aanmerking en er geldt niet langer een minimum aantal te werken uren. In een enkele CAO is gedeeltelijke doorbetaling van het ouderschapsverlof overeengekomen, in de regel gaat het echter om onbetaald verlof.

Midden jaren negentig nam 19% van de ouders ouderschapsverlof op, moeders (41%) vaker dan vaders (10%) (Niphuis-Nell 1997: 309). Naar wordt aangenomen droeg dit verlof bij aan de verminderde uittreding uit het arbeidsproces van moeders van jonge kinderen. Het ouderschapsverlof verlicht dus de arbeidsmarktproblemen van moeders, maar omdat het in de praktijk overwegend om moederschapsverlof gaat, lijkt het slechts weinig bij te dragen aan een gelijkere verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid over de seksen (Van den Akker en Niphuis-Nell 1997).

Kinderopvang heeft een functieverandering van kindgericht naar moedergericht doorgemaakt. In de jaren zestig golden peuterspeelzalen primair als voorzieningen waar peuters zich in contact met leeftijdsgenoten konden ontwikkelen. In de jaren tachtig ontwikkelden kinderdagverblijven zich tot voorzieningen die moeders in staat stellen zich op de arbeidsmarkt te blijven richten. Sinds 1983 moeten basisscholen kinderen de mogelijkheid bieden tussen de middag over te blijven. In 1990 werden emancipatie en herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid expliciet genoemd als motieven achter de Stimuleringsmaatregel kinderopvang (Van den Akker en Niphuis-Nell 1997).

Niphuis-Nell en De Beer (1997: 53-55) signaleren dat de overheid deze faciliterende maatregelen pas afkondigde nadat twintig jaar maatschappelijke ontwikkeling er al toe had geleid dat de helft van de moeders van jonge kinderen tot de beroepsbevolking behoorde. Zij concluderen dan ook dat de gestegen arbeidsparticipatie van moeders van jonge kinderen eerder ondanks dan dankzij overheidsbemoeienis totstandgekomen is. Niettemin erkennen ze dat het sinds 1990 gevoerde overheidsbeleid een stimulant is geweest voor moeders van kinderen tot 4 jaar om te blijven werken, al merken ze tevens op dat er voor moeders van kinderen ouder dan 4 jaar weinig verbeterd is.

Sinds 1992 behoren ook herverdeling van onbetaalde arbeid en vergroting van de zorgverantwoordelijkheid van mannen tot de speerpunten van het emancipatiebeleid. De Commissie toekomstscenario's presenteerde in 1995 een drietal scenario's om tot een gelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen te komen (Commissie toekomstscenario's 1995). Het kabinet heeft over deze scenario's geen standpunt heeft ingenomen, maar

heeft wel laten weten zich geïnspireerd te voelen door de visie achter het zogenaamde combinatiescenario. Dit scenario voorziet in een gemiddelde werkweek in het jaar 2010 van ongeveer 30 uur per week voor zowel mannen als vrouwen, waarbij ook de onbetaalde arbeid gelijk over de seksen verdeeld is (Niphuis-Nell 1997).

De opmars van het tweeverdienerschap betekende voor betrokkenen een toegenomen tijdsbeslag van verplichtingen en een nauwere begrenzing van de vrije tijd. Ongeacht de precieze inhoud en voortvarendheid van toekomstige beleidsinitiatieven, is het welhaast zeker dat die erop gericht zullen zijn het tweeverdienershuishouden te faciliteren. In die geest deed de Commissie Dagindeling een aantal aanbevelingen om de combinatie van zorg en betaald werk te vergemakkelijken (Commissie dagindeling 1998).

Verlofregelingen, kinderopvang en herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid dienen voortzetting van het tweeverdienerschap na de komst van kinderen mogelijk te maken. Het tweeverdienerschap als zodanig staat nauwelijks ter discussie, de aandacht gaat uit naar de bestrijding van de keerzijden ervan. Nieuwigheden als de Haarlemse 'kantoorurenschool', die voorziet in de opvang van 4-11-jarige leerlingen tussen halfacht 's morgens en zes uur 's avonds (Breedveld et al. 1997: 16-17) en andere vormen van buitenschoolse opvang zullen op termijn wellicht even ingeburgerd raken als het tweeverdienershuishouden zelf.

Zelfs als het combinatiescenario werkelijkheid wordt - als de partners in modale huishoudens in 2010 allebei 30 uur per week werken en flankerend beleid de coördinatieproblemen van taakcombineerders verzacht - geldt overigens dat de arbeidsinspanning per huishouden in het bestek van enkele decennia met de helft toegenomen is. De wekelijkse arbeidsduur in het tweeverdienershuishouden nieuwe stijl is 20 uur hoger dan in het kostwinnershuishouden, dat tot voor kort maatgevend was.

Slechts wanneer ter compensatie een zeer substantieel deel van het huishoudelijk werk (20 uur of meer) wordt uitbesteed, heeft het combinatiescenario geen toename van het tijdsbeslag van het totaal aan verplichtingen tot gevolg. Als onderdelen van het ambitieuze combinatiescenario echter niet verwezenlijkt worden doordat de 30-urige werkweek geen ingang vindt, doordat flankerend beleid de coördinatieproblemen niet afdoende verlicht, of doordat minder huishoudelijk werk wordt uitbesteed, betekent de opmars van het tweeverdienershuishouden per definitie een verdere toename van de tijdsdruk, doordat meer mensen tot het druk bezette huishoudenstype toetreden.

- § 16.3 De besteding van de vrije tijd
- Het aantal afzonderlijke vrijetijdsbestedingen is talrijk. Na een bespreking van enkele algemene kenmerken van de vrije tijd, wordt hier een vijftal vormen van vrijetijdsbesteding nader in ogenschouw genomen: televisie kijken, lezen, cultuurparticipatie, sportbeoefening, en toerisme en recreatie. De keuze om het betoog op deze vijf terreinen van de vrije tijd toe te spitsen, onder voorbijgaan aan bijvoorbeeld huiselijke contacten en hobby's, berust op de overweging dat de overheid vooral op deze vijf terreinen beleid ontwikkeld heeft.¹⁰ De overheid tracht met name het mediagebruik en de cultuurdeelname van burgers te beïnvloeden. Daarom wordt hier relatief veel aandacht besteed aan mediagebruik (televisie kijken en lezen), cultuurdeelname en het overheidsbeleid terzake. Tezamen omvatten de eerste vier van voornoemde vijf vormen van vrijetijdsbesteding in 1995 slechts 40% van de in een doorsnee werkweek beschikbare vrije tijd. Het grootste deel hiervan kwam voor rekening van televisie kijken (26% van de 40%), gevolgd door lezen (10%). Zowel aan sport (3%) als aan

actieve en receptieve cultuurdeelname (2%) wordt een aanzienlijke kleiner deel van de wekelijkse vrije tijd besteed (SCP 1996: 372-376).¹¹

16.3.1 Algemene kenmerken van de vrijetijdsbesteding

Om diverse redenen zou men mogen verwachten dat de verscheidenheid aan activiteiten die mensen in hun vrije tijd ontplooiën, in de afgelopen decennia is toegenomen. De welvaartsgroei bracht meer activiteiten binnen het financiële bereik van meer mensen, het hogere opleidingsniveau bracht meer cultuurgoederen binnen het culturele bereik van meer mensen en de vrijetijdsindustrie bracht steeds meer vrijetijdsattributen en -activiteiten op de markt, terwijl het proces van ontkerkelijking de levensbeschouwelijke restricties op de vrijetijdsbesteding verminderde.

In het licht daarvan is het opmerkelijk dat de diversiteit van de vrijetijdsbesteding van de Nederlandse bevolking in de loop der jaren weinig verandering heeft ondergaan. Het aantal vrijetijdsactiviteiten waar mensen aan deelnemen, is op tweeërlei wijze gemeten. Afgemeten aan het aantal activiteiten dat men gedurende de onderzoekswEEK in de vrije tijd feitelijk ontplooië, is sprake van een geringe daling van de diversiteit van de vrijetijdsbesteding. Afgemeten aan het totaal aan vrijetijdsactiviteiten waar men desgevraagd aan zegt deel te nemen, is daarentegen van een lichte toename sprake (tabel 16.12).

Tabel 16.12 Algemene kenmerken van de vrije tijd, bevolking van 12 jaar en ouder, 1975-1995 (in indexcijfers, 1975 = 100)

	1975	1980	1985	1990	1995
hoeveelheid vrije tijd in onderzoekswEEK	100	98	102	99	99
aantal vrijetijdsactiviteiten in onderzoekswEEK ^a	100	100	99	96	95
totaalaantal vrijetijdsactiviteiten ^b	100	99	100	100	103
gedurende langere tijd volgehouden vrijetijdsbesteding ^c	100	99	99	95	93
verbrokkeling van de vrije tijd ^d	100	97	96	90	87
uithuizigheid van de vrijetijdsbesteding ^e	100	97	102	103	110
autogebruik t.b.v. vrijetijdsbesteding ^f	100	93	118	114	129
outillage t.b.v. huiselijke vrijetijdsbesteding ^g	100	173	192	270	428
consumptieve bestedingen t.b.v. vrijetijdsbesteding ^h	100	121	117	138	151

^a Afgemeten aan het aantal activiteiten dat men in de onderzoekswEEK heeft ontplooid.

^b Afgemeten aan het aantal activiteiten waaraan men desgevraagd zegt weleens deel te nemen.

^c Afgemeten aan het aantal keren dat men in de onderzoekswEEK twee aaneengesloten kwartieren aan dezelfde vrijetijdsactiviteit besteedde, televisie kijken buiten beschouwing gelaten.

^d Afgemeten aan het aantal episodes in de onderzoekswEEK gedurende welke men enigerlei vrijetijdsactiviteiten ondernam, televisie kijken buiten beschouwing gelaten.

^e Afgemeten aan het percentage van de vrije tijd dat niet thuis werd doorgebracht.

^f Afgemeten aan de wekelijkse tijdsduur van het autogebruik t.b.v. vrijetijdsactiviteiten.

^g Afgemeten aan de aanwezigheid van een band-/cassetterecorder, platenspeler, cd-speler en videorecorder in huishoudens.

^h Afgemeten aan de uitgaven aan apparatuur, lectuur, lidmaatschappen, entreegelden, sport, vakanties, uitstapjes en verteringen in horecagelegenheden, per hoofd van de bevolking, in constante prijzen.

Bron: SCP (TBO'75-'95) en CBS (a)

De discrepantie tussen beide trends wijst op een zekere vervluchtiging van de vrijetijdsbesteding: er zijn meer activiteiten waaraan men slechts 'zo nu en dan' deelneemt. Naarmate men meer activiteiten ontplooië, beoefent men (een deel van) die activiteiten kennelijk minder intensief. Het beeld van vervluchtiging spreekt ook uit de afname van de gedurende langere tijd volgehouden vrijetijdsbesteding. Het aantal keren dat men twee opeenvolgende kwartieren aan

dezelfde vrijetijdsactiviteit besteedt, daalde. Daarentegen wordt de suggestie van vervluchtiging weersproken door de afname van de verbrokkeling van de vrije tijd. Het gebeurde minder vaak dat een bepaalde vrijetijdsactiviteit werd beëindigd om iets anders te gaan doen.¹²

Met name sinds 1990 brengen Nederlanders meer van hun vrije tijd elders dan thuis door. Men bevindt zich langer dan voorheen ten behoeve van de vrijetijdsbesteding in de auto. Zowel per tijdseenheid als per activiteit bezien gaat de wijze van vrijetijdsbesteding gepaard met een gestaag groeiende automobilititeit. De outillage van huishoudens ten behoeve van huiselijke vrijetijdsbesteding en de (voor inflatie gecorrigeerde) consumptieve bestedingen ten behoeve van de vrije tijd per hoofd van de bevolking namen in twintig jaar sterk toe. Doordat de hoeveelheid vrije tijd en het aantal verschillende vrijetijdsactiviteiten weinig veranderden, deed zich een aanzienlijke stijging voor van de kapitaalintensiteit van de vrijetijdsbesteding, zowel per tijdseenheid als per activiteit.

Het laatste algemene kenmerk van de vrijetijdsbesteding dat hier ter sprake komt is de organisatiegraad van vrijetijdsactiviteiten. Het lidmaatschap van verenigingen die vrijetijdsactiviteiten organiseren is de afgelopen twee decennia gestegen. Het lidmaatschap van verenigingen voor de beoefening van kunstzinnige activiteiten (zang, muziek en toneel), hobby's of sport steeg met 50% (tabel 16.13). Deze groei van het verenigingslidmaatschap weersprekt noties van toegenomen individualisme, althans voorzover dat zou betekenen dat activiteiten minder in gezelschap van anderen worden ondernomen. De grotere uithuizigheid blijkt niet vooral solistisch te worden beleefd.

Tabel 16.13

Lidmaatschap van verenigingen, bevolking van 18 jaar en ouder, 1974-1995 (in procenten)

	1974	1977	1980	1983	1987	1991	1995
jeugdverenigingen, clubhuizen	4	3	3	4	3	3	4
zang-, muziek-, toneelverenigingen ^a	6	7	9	8	8	8	9
hobbyverenigingen	6	6	7	7	7	7	9
sportverenigingen	20	21	26	27	27	29	30

^a In 1977, 1980 en 1983 is, in afwijking van andere jaren, afzonderlijk naar elk der drie verenigingen gevraagd.

Bron: SCP (LSO'74-'83, SCP-bewerking); SCP (AVO'87-'95)

Van enkele ontwikkelingen in de vrijetijdsbesteding is bezien of ze verband houden met de welvaartsstijging of met de veranderende huishoudensvormen, of dat er opmerkelijke verschuivingen binnen bevolkingsgroepen achter schuilgaan.

De welvaartsstijging van de afgelopen decennia heeft er niet toe geleid dat hogere-statusgroepen zich meer dan voorheen door een divers patroon van vrijetijdsactiviteiten van andere bevolkingsgroepen onderscheiden. Integendeel, het verband tussen inkomen en diversiteit van de vrijetijdsbesteding zwakte in de loop der jaren juist af. In 1980 hadden degenen met een hoger inkomen nog een breder scala aan vrijetijdsactiviteiten dan anderen, in 1995 was dit nauwelijks nog het geval.¹³

De groeiende uithuizigheid in de vrije tijd houdt verband met de veranderende huishoudenssamenstelling. Alleenwonenden brengen in de regel een geringer deel van hun vrije tijd thuis door dan mensen uit meerpersoonshuishoudens (in

1995: 49% versus 37%). De opkomst van het eenpersoonshuishouden heeft derhalve bijgedragen aan de toename van het aandeel mensen met een uithuizige leefstijl.

Binnen meerpersoonshuishoudens was de trend van kostwinners- naar tweeverdienershuishoudens niet van invloed op de uithuizigheid van de vrijetijdsbesteding. Mensen in die twee typen huishoudens zijn een nagenoeg gelijk deel van hun vrije tijd van huis (in 1995: 36% versus 38%).

In de vorige editie van dit rapport werd gerapporteerd dat de uithuizigheid van de vrijetijdsbesteding onder alle leeftijdsgroepen toenam behalve onder de jeugd. Anders dan voorheen is de jeugd niet langer de meest uithuizige leeftijdsgroep, dat zijn nu de jongvolwassenen (de 20-34-jarigen). Overigens deed de sterkste toename van de uithuizigheid zich voor onder mensen ouder dan 50 jaar.

Ook achter de slechts weinig veranderende diversiteit van de vrijetijdsbesteding onder de bevolking als geheel, blijken bij nadere beschouwing sterk uiteenlopende ontwikkelingen per leeftijdsgroep schuil te gaan (tabel 16.14). Opnieuw neemt de jeugd een uitzonderingspositie in. Die leeftijdsgroep geeft een aanzienlijke afname van de diversiteit van de vrijetijdsbesteding te zien (zie ook De Haan 1997). Opnieuw ook zijn het de 20-34-jarigen die de koppositie van de jeugd hebben overgenomen, en opnieuw ook bevond zich de sterkste groei bij mensen ouder dan 50 jaar. Jongere ouderen (tussen 50 en 65 jaar) en vooral senioren (65 jaar en ouder) gingen in de loop der jaren steeds meer vrijetijdsactiviteiten ondernemen. Hierdoor zijn verschillen tussen leeftijdsgroepen in de diversiteit van de vrijetijdsbesteding betreft aanzienlijk verkleind.

Tabel 16.14

Totaalaantal vrijetijdsactiviteiten, naar leeftijd, bevolking van 12 jaar en ouder, 1975-1995 (in indexcijfers, bevolkingsgemiddelde van 1975 = 100)

	1975	1980	1985	1990	1995
12-19 jaar	116	111	107	98	101
20-34 jaar	114	114	112	111	110
35-49 jaar	102	100	105	104	108
50-64 jaar	89	87	91	94	100
≥ 65 jaar	64	70	74	77	87

Bron: SCP (TBO'75-'95)

Op basis van het survey-onderzoek Culturele veranderingen in Nederland uit 1989 kan de diversiteit van activiteiten die men zegt te ontplooiën, worden gerelateerd aan de tevredenheid met de vrijetijdsbesteding. Die tevredenheid blijkt wel enige samenhang te vertonen met het aantal vrijetijdsactiviteiten waar men vaak aan deelneemt, maar geen enkel verband te hebben met het aantal vrijetijdsactiviteiten dat men soms onderneemt.¹⁴ Dit duidt erop dat de tevredenheid met de vrije tijd groeit met het aantal vaste activiteiten in het vrijetijdsrepertoire, maar losstaat van het aantal incidentele vrijetijdsactiviteiten.

Deze bevinding roept de vraag op wat de implicaties zijn van de lichte trend in de richting van een groter aantal vluchtige bezigheden. Daalt daardoor de tevredenheid met de vrijetijdsbesteding, of ontleent men inmiddels aan een vluchtiger vrijetijdsrepertoire een gelijke mate van tevredenheid? Bij gebrek aan herhaalde metingen van de tevredenheid met de vrijetijdsbesteding kan deze vraag nog niet worden beantwoord.

16.3.2 *Televisie kijken* Begin jaren zeventig was in nagenoeg elk huishouden een televisietoestel aanwezig en was televisie kijken veranderd van een begeerde luxe in een alledaagse tijdpassering. In de periode 1975-1995 steeg de tijd die gemiddeld aan televisie kijken besteed werd (incl. video, teletekst en kabelkrant) van 10,2 uur naar 12,4 uur per week. Die stijging betekende een afvlakking van de snellere groei die eerder, tijdens de opkomst van de televisie, was bereikt. Dit laat onverlet dat de plaats van de televisie in het huiskamervermaak dominant bleef worden. In 1975 vulde de televisie gemiddeld 33% van de thuis doorgebrachte vrije tijd, in 1995 was dat 43%. De stijging van dit aandeel houdt niet alleen verband met een stijging van de gemiddelde kijktijd, maar ook met een vermindering van de thuis doorgebrachte vrije tijd.

Vooraf in de eerste helft van de jaren tachtig groeide de populariteit van de televisie. In deze periode bleek een deel van het publiek vanwege hoge werkloosheid en koopkrachtdaling bijzonder geïnteresseerd in huiselijke amusement tegen een geringe uurprijs (Knulst en Kalmijn 1988: 122, 129-130). Na de economische recessie bleef het aandeel aan televisie bestede vrije tijd echter stijgen. Deze prominentere plaats van de televisie werd door technologische ontwikkelingen en verruiming van het aanbod in de hand gewerkt. Tussen 1975 en 1985 werd de zwart-wittelevisie massaal ingeruild voor een kleurentoestel. In de jaren tachtig werd de elektronische uitrusting van de meeste huishoudens uitgebreid met een videorecorder. Halverwege de jaren negentig had dit apparaat in ruim twee derde van de huishoudens ingang gevonden.

Dankzij de bekabeling verruimde in de jaren tachtig het aanbod van televisiezenders. Meer buitenlandse zenders werden toegankelijk, maar het televisieaanbod groeide vooral doordat de Nederlandse publieke omroep in 1988 uitbreidde van twee naar drie zenders en begon met het uitzenden van middagprogramma's en nachtfilms. In 1989 startte de eerste op het Nederlandse publiek gerichte commerciële zender (RTL4) zijn uitzendingen. Sindsdien zijn er commerciële en lokale netten bijgekomen. De zendtijd veranderde van een avondprogrammering in een 24-uursaanbod. In vergelijking met de sterke expansie van televisienetten en zendtijd is de groei van het televisie kijken overigens gering te noemen. Doordat het langzamer in omvang groeiende kijkerspubliek de aandacht over het snel vermeerderde aanbod verdeelde, daalde het gemiddelde aantal kijkers per uitgezonden programma.

In de jaren zeventig stemden verreweg de meeste kijkers af op één van de twee Nederlandse netten. Verruiming van het aanbod heeft sindsdien kijkers naar andere zenders getrokken. De positie van de Nederlandse publieke omroep kwam hierdoor ter discussie te staan. Tussen 1975 en 1985 verloor de publieke omroep door de bekabeling 7% van de totale kijktijd aan buitenlandse zenders. Dit verlies viel echter in het niet bij wat zou volgen met de komst van de commerciële zenders. Kort na zijn introductie in 1989 werd RTL4 de meest bekeken Nederlandstalige zender. Al in 1990 had deze commerciële zender 30% van de totale kijktijd van andere zenders afgesnoept (Knulst en Kraaykamp 1996). Door de komst van nog meer commerciële zenders daalde de tijd dat er naar de Nederlandse publieke omroep werd gekeken opnieuw, van 54% van de totale kijktijd in 1990 naar 37% in 1995.

In de jaren zeventig werd vooral 's avonds en in het weekeinde uitgezonden. Door de uitbreiding van zenders en zendtijden kon men gaandeweg steeds vaker ook 's middags en 's nacht kijken. Sinds de komst van de commerciële zenders worden er vrijwel onafgebroken Nederlandstalige programma's uitgezonden. De zendtijdverruiming beïnvloedde de tijdstippen waarop wordt gekeken. Ongeveer de helft van de toename van de gemiddelde kijktijd betreft kijktijd buiten de avonden en buiten het weekeinde, tijd waarin vooral programma's van de commerciële zenders bekeken worden. Niet langer is het bekijken

van het avondprogramma van de publieke omroep tussen 18.00 en 22.00 uur een activiteit die de Nederlandse bevolking samenbindt. Kijkers verdelen hun voorkeuren over verschillende netten en kijken programma's minder vaak uit dan voorheen. De toegenomen keuzemogelijkheden en de opkomst van de afstandsbediening hebben het rusteloze zappen in de hand is gewerkt. In de jaren tachtig veranderde er weinig aan de aard van de geboden programma's. Er kwam meer van alles. De komst van de commerciële zenders heeft echter geleid tot een wijziging in de zendtijdverhouding tussen verschillende programmacategorieën. Binnen de totale op Nederlandse kijkers gerichte zendtijd verloren informatie en kunst terrein aan drama en amusement (tabel 16.15). Het gewichtig klinkende 'drama' duidt hier onder meer op speelfilms, politseries, sitcoms en soaps. Er kwamen vooral meer programma's van het soort waar toch al vaak naar gekeken werd: spelshows en quizzes, Hollywood-films en krimi's, praat- en discussieprogramma's. Daarnaast maakte het publiek kennis met *reality tv* en kon het meer dan voorheen genieten van actie, geweld en erotisch getinte programma's. Binnen de zendtijd van het publieke bestel bleef het aandeel informatie onveranderd hoog. Het aandeel drama daalde echter, ten gunste van amusement en sport. Afgemeten aan de aard van het programma-aanbod onderscheidden de commerciële zenders zich van het publieke bestel door een geringer aandeel informatie, sport en kunst. In plaats daarvan ruimden zij meer zendtijd in voor drama, amusement en reclameboodschappen.

Tabel 16.15 Verdeling van zendtijd over programmacategorieën van de belangrijkste op Nederland gerichte zenders, 1984-1997 (in procenten)^a

	1984/85	1988/89	1993			1997		
			publieke omroep	commerciële zenders	totaal	publieke omroep	commerciële zenders	totaal
informatie	44	40	39	26	33	43	26	32
kunst	4	5	5	0	3	7	0	2
drama	21	23	19	38	27	14	35	28
amusement	8	6	10	9	10	9	15	13
sport	7	7	9	4	7	11	2	5
jeugdprogramma's	13	14	12	13	13	12	12	12
reclame	3	5	6	9	7	5	10	9

^a 1984/85: Nederland 1 + 2;
 1988/89: Nederland 1 + 2 + 3;
 1993: Nederland 1 + 2 + 3, RTL4 + 5, Veronica en SBS6;
 1997: Nederland 1 + 2 + 3, RTL4 + 5, Veronica, SBS6 en TV10.

Bron: Continu kijkonderzoek (NOS 1985, 1989, 1993, 1997)

Veranderingen in de kijktijd variëren naar leeftijd, drukte en opleidingsniveau (Knulst en Kraaykamp 1996). Sinds de jaren zeventig is de kijktijd van zowel 12-19-jarigen als van mensen ouder dan 65 jaar sterk toegenomen, terwijl dat voor mensen tussen de 20 en 65 jaar in mindere mate het geval was. De 65-plussers keken altijd al veel, de tieners hebben zich in de loop van de tijd onder de zware kijkers geschaard. Procentueel was de stijging onder de tieners het grootst, zij keken in 1995 46% meer dan in 1975. Tieners bleken het gevoeligst voor de verruiming van de ontvangstmogelijkheden in de eerste helft van de jaren negentig. Aangezien zij niet alleen veel televisie kijken, maar ook

veel vrije tijd buitenshuis doorbrengen, besteden tieners tegenwoordig verreweg het grootste deel van de thuis doorgebrachte vrije tijd aan televisie of video kijken (tabel 16.16).

Tabel 16.16

De plaats van televisie kijken in het huiselijk vermaak, bevolking van 12 jaar en ouder, naar leeftijd, 1975-1995 (in procenten)

	deel van de vrije tijd dat thuis wordt doorgebracht			deel van de thuis doorgebrachte tijd dat aan televisie kijken wordt besteed		
	1975	1985	1995	1975	1985	1995
12-19 jaar	55	57	56	37	49	57
20-34 jaar	59	58	55	33	41	46
35-49 jaar	69	67	65	32	35	39
50-64 jaar	71	70	63	31	34	39
≥ 65 jaar	73	72	69	32	38	40

Bron: SCP (TBO'75-'95)

Mensen met een drukke dagtaak bleken niet in de gelegenheid om meer televisie te gaan kijken. De invloed van de tijdsdruk op televisie kijken is bijzonder sterk. Werkende vrouwen vormen de uitzondering op deze regel. Hoewel zij nog steeds relatief weinig kijken, nam hun kijktijd met bijna 70% toe. Hoog opgeleiden en mensen die vaak kunstuitvoeringen of musea bezoeken, kijken gemiddeld minder televisie dan laag opgeleiden en niet-cultureel meelevendenden. Dit verschil was in jaren zeventig echter groter dan nu - met name hoog opgeleiden hebben hun kijktijd sindsdien sterk opgevoerd. Dit is opvallend, omdat de hoog opgeleiden en de cultureel actieven toch al de meeste activiteiten ontplooiën in hun vrije tijd. Commerciële zenders oefenen een selectieve aantrekkingskracht uit. De Nederlandse publieke omroep verloor meer klandizie onder lager opgeleiden dan onder hoger opgeleiden, en meer onder jongeren dan onder ouderen. Uitzendingen op doordeweekse middagen zijn niet aan mensen met een drukke dagtaak besteed. Zware kijkers zijn vooral mensen met lege agenda's, met weinig verplichtingen en met weinig andere vrijetijdsbelevissen. De kijktijd lijkt meer te zeggen over de situatie van de gebruiker dan over appreciatie van de geboden programma's.

De tijd dat de radio in het centrum van de aandacht stond, ligt al weer veertig jaar terug. De radio wordt tegenwoordig in ruim 90% van de luistertijd slechts op de achtergrond bij andere bezigheden gebruikt, het meest tijdens huishoudelijk werk. Reeds in de jaren zestig verdrong de televisie de radio als belangrijkste amusementsmedium in de avonduren. Ondanks de sterke groei van het aantal radiozenders zette de neergang van de tijd die wekelijks bij een spelende radio wordt doorgebracht zich voort (van 14,2 uur in 1975 tot 10,7 uur in 1995). Vooral in de jaren negentig, toen de televisie zich tot een 24-uursmedium ontwikkelde, lag het radiogebruik lager dan voorheen.

Sinds eind jaren tachtig is ook het aanbod van radiozenders volop in beweging. Regionale radiozenders gingen over tot fulltime programmering en er verschenen commerciële radiostations. Dit had consequenties voor het marktaandeel van de publieke radiostations. Uit de cijfers van NOS kijk- en luisteronderzoek blijkt dat hun marktaandeel kelderde van 90% in 1987 naar 36% in 1995. De grote winst ging naar de commerciële zenders, die in 1995 reeds een aandeel

van 40% hadden gerealiseerd. De regionale stations zagen hun marktaandeel stijgen van 4% in 1987 naar 16% in 1995 (Bekkers 1997).

De overheid heeft lange tijd de aard en het volume van het landelijke televisieaanbod kunnen reguleren. Vergunningen voor de toetreding tot het omroepbestel werden alleen afgegeven aan non-profitinstellingen die als exponent van een levensbeschouwing onder de bevolking werden gezien. De Omroepwet van 1967 bepaalde dat een omroeporganisatie "op de bevrediging van in het volk levende culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoeften" gericht moest zijn (Omroepwet 1967, art. 13 lid 4, thans gepreciseerd in art. 14 sub c, Mediawet 1987). Het omroepbestel weerspiegelde het gesegmenteerde sociale en culturele leven dat in de eerste helft van de twintigste eeuw was ontstaan: de zuilenmaatschappij. Binnen dit verzuilde bestel werd de toewijzing en verdeling van zendtijd tussen de verschillende omroeporganisaties geregeld op basis van de omvang van hun ledenbestanden. Omroeporganisaties concurreerden onderling om de grootte van hun 'marktaandeel'. Deze organisatie van het omroepbestel was na decennia van strijd in de Omroepwet van 1967 vastgelegd. Het omroepbestel werd mede uit de omroepbijdragen gefinancierd, vanaf 1967 aangevuld met inkomsten uit de etherreclame.

Inzet van het omroepbeleid van de overheid was en is handhaving van pluriformiteit in de media. Met pluriformiteit worden twee elementen aangeduid: diversiteit van opvattingen en diversiteit van programmacategorieën (De Leeuw 1995). Het eerste houdt in dat iedere omroeporganisatie de gelegenheid krijgt haar boodschap te presenteren, het tweede dat elke organisatie aan het zogenoemde volledig-programmavoorschrift moet voldoen, dat wil zeggen dat naast amusement ook informatie, cultuur en educatie geboden moesten worden. Bij Algemene maatregel van bestuur werd het aanbod van informatie op minimaal 25% van de toegewezen zendtijd vastgesteld, dat van cultuur op 20% en dat van educatie op 5%. Voorts diende de helft van de programma's in eigen beheer te worden vervaardigd (en dus niet te worden aangekocht in het buitenland, veelal bij commerciële Amerikaanse netwerken). Aanvankelijk was dit volledig-programmavoorschrift nagenoeg overbodig, omdat elke omroeporganisatie uit eigen beweging de nadruk legde op programma's van eigen signatuur. In de loop van de tijd, en zeker in de periode van concurrentie met commerciële omroepen, werd het steeds moeilijker om aan de eisen van het volledig-programmavoorschrift te voldoen.

Het verzuilde publieke omroepbestel kon functioneren zolang de verscheidenheid in smaken en overtuigingen onder de bevolking op bevredigende wijze door de zendgemachtigden werd gerepresenteerd en zolang een politieke meerderheid het bestel van concurrerende aanspraken wist te vrijwaren. Een samenspel van krachten heeft echter het verzuilingsprincipe en de omroepvrede onder druk gezet en de legitimiteit van het publieke omroepbestel ondergraven.

Het verzuilde karakter van het omroepbestel begon af te brokkelen toen eerst de TROS (1965) en later Veronica (1976) werden toegelaten. In naam vertegenwoordigden deze zendgemachtigden een bepaalde bevolkingsgroep en droegen ze een ideële boodschap uit, maar in de praktijk brachten ze veelal amusementsprogramma's die brede lagen van de bevolking aanspraken. Dankzij hun aanbod van amusement kwamen de nieuwe organisaties (TROS en Veronica) en de AVRO in de competitie om de abonnees boven drijven. Zelfs onder CDA- en PvdA-stemmers ging eind jaren tachtig de grootste kijkvoorkeur uit naar de drie niet-verzuilde organisaties (Knulst 1991: 45).

De verzuilde omroepen zagen zich genoodzaakt om in de amusementsmolen mee te draaien teneinde hun marktaandeel veilig te stellen. De programmering

van amusement tastte echter wel hun profilering aan. De omroepen werden nog steeds geacht een geesteshouding te vertegenwoordigen, maar verloren in dit opzicht allengs aan geloofwaardigheid. De ontzuiling had tot gevolg dat een omroeporganisatie niet langer van een vaste achterban verzekerd was. Het publiek liet zich bij de keuze van een omroep steeds minder leiden door geloof en overtuiging.

Om te kunnen concurreren met de commerciële zenders raakte de publieke omroep meer aangewezen op inkomsten uit reclamegelden. De zendtijd van de STER-reclame nam dan ook toe (tabel 16.15). De groeiende afhankelijkheid van reclame-uitzendingen versterkte echter de druk om populair te programmeren. Culturele, wetenschappelijke en religieuze programma's vormen vanwege hun lage kijkdichtheid een weinig aantrekkelijke omgeving voor reclameboodschappen; de STER-tarieven zijn in die omgeving het laagst. Vanuit commercieel oogpunt is het programmeren van amusement daardoor aantrekkelijk. Door het toegenomen belang van de reclame en het groeiende amusementsgehalte van de programma's, kwam de publieke omroep verder van het oorspronkelijk beoogde karakter af te staan en vervaagde het onderscheid met commerciële zenders.

Technologische ontwikkelingen (satellietverbindingen en bekabeling) hadden de komst van commerciële zenders mogelijk gemaakt. Een politieke meerderheid deed nog een poging om de commerciële omroep van de Nederlandse kabel wren. Het nationale mediabeleid moest eind jaren tachtig echter buigen voor de Europese wetgeving, na kritiek van de Europese Commissie en het Luxemburgse Hof. Een ondertitelingsverbod, dat exploitanten van kabelnetwerken verbood om uitzendingen van buitenlandse commerciële zenders door te geven als die blijkens de ondertiteling specifiek op het Nederlandse publiek waren gericht, moest na een juridisch steekspel worden ingetrokken. Dit maakte de weg vrij voor de RTL/Veronique-constructie, waardoor de Nederlandse kijkersmarkt vanuit het buitenland door commerciële omroepen kon worden bediend. In 1989 deed RTL4 als eerste op Nederland gerichte commerciële zender uit het buitenland zijn intrede. Vanaf dat moment kende Nederland een duaal omroepbestel, waarin naast de publieke omroep steeds meer commerciële zenders (RTL4, RTL5, Veronica, SBS6, TMF, TV10GOLD en Euro7) functioneren.

Een liberalisering van het omroepbestel bleek onontkoombaar. In de Mediawet van 1987 werd meer ruimte voor commerciële initiatieven gecreëerd. De nieuw ontwikkelde televisiediensten, abonneetelevisie en kabelkrant, werden voor commerciële dienstverleners vrijgegeven. Beide diensten werden via het lokale kabelnetwerk gedistribueerd. Per 1 januari 1988 kreeg de verzelfstandiging van het technische bedrijf van de omroep zijn beslag. Dit onderdeel van de vroegere NOS verzorgt sindsdien als een zelfstandige N.V. - het Nederlandse Omroepbedrijf (NOB) - televisieopnamen, decorbouw en dergelijke. Publieke-omroeporganisaties moesten 85% van hun technische ondersteuning bij het NOB betrekken. Commerciële sponsoring van programma's en commerciële nevenactiviteiten van de omroepverenigingen golden niet langer als strijdig met de ideële grondslag van het bestel en werden tot op zekere hoogte toegestaan. In het duale bestel dienden de publieke omroepverenigingen een groter deel van hun budget te betrekken uit bijdragen van de leden. Stap voor stap ontwikkelde het 'ideële' omroepbestel zich in de richting van de marktsector.

Vooralsnog heeft de vergroting van het programma-aanbod voor de kijker geen extra kostenpost betekend. In 1996 leek Sport7 daar verandering in te brengen. Het echec van Sport7 illustreert echter dat voetballiefhebbers (nog) niet massaal bereid waren voor meer *live*-voetbal extra te betalen. Intussen wordt verder gediscussieerd over verschillend geprijsde zenderpakketten op de kabel, over uitbreiding van abonneetelevisie en over invoering van het *pay per view*-systeem.

Omdat de publieke omroepen aan het volledig-programmavoorschrift gebonden zijn, komen de minst bekeken programma's bij hen terecht. Bewindslieden hebben reeds vóór de verscherpte concurrentie enkele keren moeten constateren dat omroepen met dat voorschrift een loopje probeerden te nemen.¹⁵ In de nota *Publieke omroep in Nederland* (TK 1990/1991) werd het volledig-programmavoorschrift aangescherpt (ten minste 25% cultuur en educatie, waaronder ten minste 10% kunst) en werd aangekondigd dat naleving van het voorschrift strikter zou worden gecontroleerd.

In 1994 is het volledig-programmavoorschrift opnieuw gewijzigd en heeft dit voorschrift niet langer betrekking op individuele omroeporganisaties, maar op het net waarop verschillende omroepen samenwerken. Per net moet minimaal 30% van de zendtijd aan informatie en educatie besteed worden en 20% aan cultuur, waarvan de helft aan kunst. Het werd mogelijk geacht dat de publieke omroep evenveel publiek zou trekken als de commerciële zenders indien omroeporganisaties zich niet op de eigen promotie maar op een uitgebalanceerd aanbod per net zouden richten. Publieke zenders moeten qua aanbod en werfingskracht tegen de commerciële concurrentie opgewassen zijn, maar dienen zich daarvan door "originaliteit en zeggingskracht" van de programma's te onderscheiden (TK 1990/1991: 6). Uit de mond van een programmamaker kon de verzuchting worden opgetekend dat dit neerkomt op de opdracht een NRC te maken voor het Telegraaf-publiek.

De samenwerking tussen omroeporganisaties per televisie- en radionet heeft een verdere uittocht van kijkers en luisteraars echter niet kunnen verhinderen. In 1991 werd een marktpositie van circa 50% van het gemiddelde kijkersaandeel voor de gezamenlijke publieke netten aanvaardbaar geacht (TK 1990/1991). Medio jaren negentig was het kijkersaandeel echter al naar ongeveer 40% gedaald. Hierdoor is het bestaansrecht van de publieke omroep in zijn huidige vorm verder onder druk komen te staan. Met de afnemende kijkdichtheid van de publieke omroep erodeert ook de ratio van de omroepbijdrage. Deze bijdrage werd ooit ingesteld omdat onder het vroegere monopolistische omroepbestel met zekerheid kon worden aangenomen dat iedere toestelbezitter van de diensten van dat bestel gebruik zou maken.

De vraag of de publieke omroep nog wel toekomst heeft, is al menigmaal gesteld (Wijffes en Van den Heuvel 1991). Van de regering wordt een standpunt verwacht over hoe het in de eenentwintigste eeuw verder moet. In 1996 adviseerde de Commissie publieke omroep (ook bekend als de commissie-Ververs) de overheid over de positie van de publieke omroep. In haar rapport *Terug naar het publiek* werden het openhouden, bewaken en onderhouden van maatschappelijke kanalen van communicatie alsmede het bieden van een betrouwbare bron van informatie als redenen aangevoerd om een krachtige publieke omroep in stand te houden. De publieke omroep zou zich niet uitsluitend moeten toeleggen op programma's die bij de commerciële omroepen te weinig aan bod komen. Naast een kwalitatief hoogwaardig aanbod van informatie en cultuur zou de publieke omroep ook sport en amusement moeten bieden. Het publieke bestel zou uit moeten gaan van één publieke omroep die wordt aangestuurd door omroepverenigingen nieuwe stijl.¹⁶ Het aantal betalende leden en een kiesdrempel in periodieke omroepverkiezingen zouden de basis van een zendvergunning van deze omroepverenigingen moeten worden en zouden een garantie voor de handhaving van de diversiteit aan opvattingen moeten zijn. In de visie van de commissie kunnen de drie televisienetten en de vijf radiozenders blijven bestaan, waarbij de netmanagers een grotere verantwoordelijkheid voor de programmering krijgen. De commissie stelde tevens voor de verplichte omroepbijdrage te handhaven, maar de besteding ervan te herzien.

De commissie-Ververs stelde noch het bestaansrecht van de omroepverenigingen noch dat van de drie televisienetten ter discussie. De publieke omroep zou haar brede opdracht behouden, inclusief het uitzenden van amusementsprogramma's. Het voorstel om omroepverkiezingen te houden, werd echter niet overgenomen. Gevreesd werd dat dit middel erger was dan de kwaal, omdat het tot een verdere popularisering van de programma's en tot meer concurrentie tussen omroepverenigingen zou kunnen leiden. Voorts besliste de politiek dat een professionele centrale directie voortaan de programmering en organisatie in Hilversum moest aansturen. Over het functioneren van de publieke omroep na 2000 werd een Concessiewet aangekondigd. Daarin zal één concessie voor de gehele publieke omroep worden verleend (Bardoel 1996 en 1997).

16.3.3 Lezen Doordat in huiselijke kring meer naar televisie gekeken werd, schoot er minder tijd over voor andere activiteiten. Vooral de tijd die aan lezen en aan persoonlijke contacten werd besteed, liep hierdoor terug. Televisie kijken en lezen verhouden zich deels tot elkaar als communicerende vaten: extra tijd voor de ene activiteit gaat ten koste van de tijd voor de andere. Naast de opmars van het televisie kijken zijn door Knulst en Kraaykamp (1996) echter nog drie oorzaken van de neergang van het lezen aangevoerd. Groeiende aantallen mensen zijn met een combinatie van dagtaken belast, waardoor er minder tijd en energie om te lezen overblijft. Daarnaast houden Knulst en Kraaykamp de sterke concurrentie van het toegenomen aantal andere vrijetijdsactiviteiten mede verantwoordelijk voor de teruggang in het lezen. Ten slotte zijn ze van mening dat een overaanbod aan leesstof de vermindering van het lezen in de hand werkt. Ze wijzen erop dat juist tijdschriften, waarvan het aanbod aan titels het sterkst steeg (44% meer titels in 20 jaar), het sterkst door de afname in lezen getroffen werden. Dat het aantal aan lezen bestede uren afneemt, is het resultaat van grote verschuivingen binnen een deel van het publiek, terwijl het leesgedrag van een ander deel van het publiek nauwelijks veranderde. Sinds 1975 heeft zich met name onder mensen tot 40 jaar een sterke teruggang in het lezen voorgedaan. De achtergrond van deze verandering wordt beter zichtbaar wanneer niet leeftijd maar geboorteperiode als indelingscriterium gebruikt wordt. De verandering blijkt dan de uitkomst te zijn van twee tegengestelde bewegingen. Met het klimmen der jaren gaan mensen meer lezen. Gegeven het grote aantal mensen van middelbare leeftijd in de huidige bevolkingsopbouw, zou dit een stijging van de gemiddelde leestijd tot gevolg moeten hebben. Dit effect doet zich echter niet voor, doordat recente geboortecohorten telkens een aanzienlijk lager aanvangsniveau van leestijd hebben dan hun voorgangers (Knulst en Kraaykamp 1996). Eén en ander geldt het meest voor mannen. Sinds de jaren vijftig is de teruggang onder (jonge) mannen steeds sterker geweest dan onder (jonge) vrouwen. Al halverwege die neergaande beweging zijn mannen onder het leestijdgemiddelde van vrouwen uitgekomen. Anders dan in de jaren vijftig zijn vrouwen de meest lezende sekse. De vermindering van de leestijd was in de periode 1975-1995 ongeveer evenredig verdeeld over het lezen van kranten (-20%), boeken (-25%) en tijdschriften (-30%). In de gemiddelde leestijd per week zijn zowel lezers als niet-lezers verwerkt. Dat de gelezen tijd gemiddeld over alle ondervraagden is afgenomen, komt vooral door een vermindering van het aantal lezers en minder door de afname van de leestijd van de lezers. De omvang van het publiek dat in de loop van een week gedurende minimaal een kwartier in boeken had gelezen, slonk tussen 1975 en 1995 van 49% tot 38% van de bevolking. In die periode daalde het weekbereik van kranten van 80% naar 68%, en dat van tijdschriften van 84% naar 72%.

De overheidsbemoeyenis met het geschreven woord en met de verspreiding ervan onder een breed publiek valt in drie beleidssectoren uiteen: persbeleid, letterenbeleid en beleid ten aanzien van het openbare-bibliotheekwerk. Leidende gedachte achter deze beleidsinspanningen is het streven naar een pluriform en breed toegankelijk aanbod van gedrukte media.

Het persbeleid is erop gericht gunstige voorwaarden voor een onafhankelijke en vrije pers te handhaven en te bevorderen. Enerzijds wordt de pers gevrijwaard van overheidsinmenging en anderzijds tracht de overheid de vrije en pluriforme berichtgeving te versterken en tegen negatieve gevolgen van de marktwerking te beschermen. In het kader van die bescherming verleende de overheid financiële steun aan dagbladen en opinieweekbladen die in problemen raakten, maar voldoende perspectieven bezaten voor een sluitende exploitatie op enige termijn. Door de invoering van etherreclame ter financiering van het publieke bestel eind jaren zestig daalden de advertentie-inkomsten van de dagbladen. Via een compensatieregeling vloeit een deel van de STER-inkomsten naar de dagbladen. Onder de Mediawet van 1987 is het tevens mogelijk om steun te verlenen aan nieuwe dagbladinitiatieven (Knulst 1982; WVC 1993).

Het letterenbeleid is gericht op de omgang met de Nederlandse taal in het algemeen en op de instandhouding en ontwikkeling van de 'schone letteren' in het bijzonder. Het hoofdaccent van het beleid ligt op steun aan Nederlandse schrijvers, vertalers van literatuur en letterkundige instellingen. Daarnaast bevordert de overheid de diversiteit in het aanbod van boeken. Het belangrijkste beleidsinstrument daarbij is de vaste boekenprijs. Door prijsconcurrentie tegen te gaan wordt de prijs van boeken, ook van bestsellers, kunstmatig hoog gehouden. Dat maakt een stelsel van 'interne subsidiëring' mogelijk: cultureel waardevolle maar economische minder rendabele boeken worden mede uit de verkoop van bestsellers gefinancierd (WVC 1993). Begin jaren negentig is een deel van de verhoging van het budget voor de letteren besteed aan de versterking van de economische infrastructuur van de boekenmarkt en aan leesbevordering. Het stimuleren van de belangstelling voor het boek gebeurt in samenwerking met de bibliotheeksector.

Het bibliotheekbeleid is de derde vorm van overheidsbemoeyenis met lezen. In openbare bibliotheken worden gedrukte media aan iedereen ter beschikking gesteld. Aanvankelijk waren bibliotheken in de steden geconcentreerd, maar na de Wet op het openbare-bibliotheekwerk (1975) werden deze voorzieningen beter gespreid en kon hiervan ook buiten steden meer geprofiteerd worden. De wet regelde tevens de afschaffing van de lenersbijdrage voor jongeren. In de loop van de tijd is het assortiment in de bibliotheken steeds verder uitgebreid en gepopulariseerd. Eerst kwamen de populaire boekengenres, daarna de grammofoonplaten en weer later de cd's en de multimediasd's (Knulst 1982; WVC 1993).

De overheid hecht bijzondere waarde aan leesbevordering onder de jongeren. Specifieke maatregelen, zoals de afschaffing van de lenersbijdrage voor jongeren in bibliotheken, hebben echter niet kunnen verhinderen dat lezen juist in deze groep het sterkst is afgenomen. Meer in het algemeen moet worden vastgesteld dat het gevoerde beleid niet in staat gebleken is te voorkomen dat lezen als vrijetijdsbesteding een gestage teruggang te zien gegeven heeft.

16.3.4 Kunst- en cultuurparticipatie

Het volledig-programmavoorschrift dat de overheid de publieke omroep oplegt, heeft voor een ruim aanbod van kunst en cultuur op radio en televisie gezorgd. Dit heeft als resultaat dat veel mensen via de elektronische media met kunst en cultuur in aanraking komen. Het aantal mensen dat maandelijks langs die weg wordt bereikt, is met ruim 30% vele malen groter dan het directe maandelijkse bereik van zaalproducties of tentoonstellingen, dat slechts enkele procenten

bedraagt (SCP 1996: 388-389). Programmering van kunst en cultuur, maar ook verbeterde registratietechnieken en technologische modernisering van het huishouden, hebben ervoor gezorgd dat men voor kunst en cultuur niet meer de deur uit hoeft.

Niet alleen is het bereik van kunst en cultuur via de elektronische media groter dan het bereik van accommodaties, maar ook verzachten de media de sociale ongelijkheid in cultuurparticipatie. Verhoudingsgewijs bereiken uitvoeringen via de media veel meer mensen uit de lagere- en middelbare-opleidingscategorieën dan uitvoeringen in zalen. Dankzij het van overheidswege uitgevaardigde volledig-programmavoorschrift heeft de opmars van de televisie dus aan de democratisering van de gerespecteerde cultuur bijgedragen.

De kunstuitingen die via de elektronische media de Nederlandse huiskamers bereiken, worden al veel langer in speciaal daarvoor bestemde accommodaties gepresenteerd. In schouwburgen, concertzalen, musea en bioscopen leven de traditionele presentatietechnieken voort. De introductie van de televisie (1955-1970) ging ten koste van de publieke belangstelling voor podiumkunsten en filmvertoningen (Knulst 1995: 56). Nieuwe technologische innovaties sinds het einde van de jaren zeventig hebben echter niet opnieuw tot een daling van de bezoekersaantallen geleid. Sindsdien zijn Nederlanders juist vaker het huis uit gegaan om van kunst te genieten (tabel 16.17).

Tabel 16.17

Bezoek aan verschillende typen voorstellingen en aan musea, bevolking van 12 jaar en ouder, 1979-1995 (in procenten)

	1 x per 3 maanden en vaker			minder dan 1 x maal per 3 maanden			geen bezoek		
	1979	1987	1995	1979	1987	1995	1979	1987	1995
toneel	5	4	4	17	17	18	78	79	78
idem, beroepsgezelschappen	.	3	3	.	9	10	.	88	88
uitvoeringen klassieke muziek	3	3	4	9	11	12	88	86	84
klassieke concerten	.	3	3	.	9	10	.	88	87
opera, operette	.	0	1	.	4	6	.	95	94
ballet	0	1	0	2	4	3	98	96	97
mime	0	0	0	1	1	1	98	99	99
popmuziek, jazz, musical	3	4	4	10	16	19	87	81	77
cabaret	1	1	1	11	9	9	88	90	89
bioscoop	18	16	17	27	26	27	55	58	56
filmhuis	1	2	2	3	4	4	96	94	95
museum	.	7	6	.	27	24	76	66	70
galerie	3	4	4	13	14	15	85	83	82

Bron: SCP (AVO'79-'95)

Een groeiend deel van de Nederlandse bevolking bezoekt ten minste één keer per jaar een klassiek concert of een opera. Ook de belangstelling voor cultuurhistorische zaken (musea en monumenten) nam sinds het einde van de jaren zeventig toe. Het bezoek aan pop- en jazzconcerten en musicals groeide nog sneller. Niet voor alle kunstvormen nam de belangstelling toe. De interesse in toneel bleef in de periode 1979-1995 op hetzelfde niveau, ballet en cabaret trokken eveneens steeds een ongeveer even groot deel van de bevolking. De bioscoop is nog steeds de culturele instelling met het grootste bereik. De bioscoop heeft lang hinder ondervonden van de concurrentie van de televisie. Het bioscoopbezoek, dat al vroeg in de jaren vijftig begon te dalen, bereikte eind

jaren tachtig zijn dieptepunt. Daarna was er een lichte opleving van het percentage bezoekers van bioscopen. Deze opleving is opmerkelijk, omdat films door de komst van de commerciële zenders op aanzienlijk ruimere schaal thuis op de televisie gevolgd kunnen worden. Bovendien maken tegenwoordig veel Nederlanders gebruik van de videotheek.

In de afgelopen decennia is opleidingsniveau de meest onderscheidende factor in de verklaring van cultuurdeelname gebleven. Het verschil tussen hoger en lager opgeleiden is in de loop van de tijd niet kleiner geworden. De verruiming van de mogelijkheden om de vrije tijd te besteden heeft er veeleer toe geleid dat deze ongelijkheid nog is toegenomen. Musea en culturele instellingen toonden weliswaar een groeiende bedrijvigheid, maar ook de trekpleisters van massatoerisme, zoals pretparken, werden door expansiedrift beheerst. Op zoek naar het meest gepaste vermaak zijn de wegen van hoger en lager opgeleiden verder uit elkaar komen te liggen.

Steeds meer mensen hebben voortgezet of hoger onderwijs gevolgd. Geleidelijk worden relatief laag opgeleide oude geboortejaargangen vervangen door relatief hoog opgeleide jongeren. Daardoor stijgt het gemiddelde opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking. Op grond van het stijgende opleidingspeil zou men op alle culturele terreinen een hogere deelname mogen verwachten. Bij het lezen en het toneel- en bioscoopbezoek heeft deze participatiegroei zich echter allerminst voorgedaan. Op enkele toonaangevende culturele terreinen, met name klassieke muziek en musea, is het bezoek wel toegenomen. De groeiende affiniteit met deze traditionele cultuuruitingen doet zich vooral op wat rijpere leeftijd voor. Met name mensen van 40 jaar en ouder bezoeken vaker musea, monumenten en klassieke concerten. Hun sterke cultuurhistorische belangstelling blijkt ook uit het feit dat zij vaker dan jongeren lid zijn van en actief zijn in organisaties die het culturele erfgoed ondersteunen, zoals monumentenverenigingen, oudheidkundige genootschappen en vriendenkringen van musea (De Haan 1997). Jongeren blijven daarentegen steeds meer weg bij traditionele cultuuruitingen en bekommeren zich minder om het culturele erfgoed. Zij zijn bij uitstek de dragers van de groeiende deelname aan de eigentijdse populaire cultuur, zoals popmuziek. Deze scheiding der geesten komt in paragraaf 16.4.4 opnieuw ter sprake.

Overigens betekent een toename van het publiek vooral een grotere toeloop van incidentele bezoekers. Dat juist de incidentele culturele belangstelling groeit, past in de eerder gesignaleerde ontwikkeling dat men aan veel zaken een weinig meedoet. In dit rusteloze vrijetijdspatroon past het bezoek aan tal van uitgaansgelegenheden. Musea, bioscopen en concertzalen worden af en toe bezocht, pretparken, cafés, restaurants en discotheken met grotere regelmaat. De horeca trekt een grote vaste klandizie (tabel 16.18).

Tabel 16.18

Bezoek aan verschillende typen horecavoorzieningen, bevolking van 12 jaar en ouder, 1975-1995 (in procenten)

	1 x per 3 maanden en vaker			minder dan 1 x per 3 maanden			geen bezoek		
	1975	1985	1995	1975	1985	1995	1975	1985	1995
restaurant	38	41	54	23	35	31	39	24	15
dancing, discotheek	14	17	19	5	7	8	81	77	74
café, snackbar	42	44	56	9	8	9	49	48	34
feest buitenhuis	41	56	59	23	24	24	36	20	17

Bron: SCP (TBO'75-'95)

Afwisseling van activiteiten lijkt de norm te zijn geworden. Deze levensstijl wordt verder gekenmerkt door gerichtheid op het hier en nu, door een ongemakkelijke omgang met tradities en door een hang naar steeds nieuwe impulsen. In de Duitstalige literatuur is dit verschijnsel *Erlebniskultur* gedoopt (Schulze 1992). De jachtigheid van het moderne leven lijkt niet erg bevorderlijk voor deelname aan kunstzinnige activiteiten. Kent de *Erlebniskultur* voldoende ruimte voor de rust en concentratie die voor de toegewijde beoefening van kunstzinnige activiteiten benodigd zijn? Het antwoord op deze vraag lijkt ontkennend te luiden. De deelname aan kunstzinnige activiteiten is op onderdelen sterk teruggelopen (tabel 16.19). Zowel het deel van de bevolking dat met textiel werkt, wandkleden maakt of weeft, als het aandeel fotografen, filmers en videomakers gaf over de periode 1983-1995 een flinke terugval te zien.

Evenals op andere culturele terreinen was de afname relatief groot onder mensen tot 35 jaar. De ongelijkheid naar opleidingsniveau nam toe. Mensen die geen hoger onderwijs (hbo- of universitair niveau) hadden genoten, brachten hun deelname aan de beoefening van kunstzinnige activiteiten meer dan gemiddeld terug.

Tabel 16.19

Beoefening van verschillende disciplines van kunstzinnige activiteiten, bevolking van 6 jaar en ouder, 1983 en 1995

	beoefenaren (% van bevolking)		deelname lessen (% van beoefenaren)		verenigingslidmaatschap (% van beoefenaren)	
	1983	1995	1983	1995	1983	1995
tekenen, schilderen, grafisch werk	17	17	16	18	7	6
beeldhouwen, boetseren, pottenbakken	6	5	18	24	10	8
textiele werkvormen	17	8	15	18	7	7
zingen	12	13	27	29	31	27
een muziekinstrument bespelen	15	13	36	37	16	22
toneel, mime, (jazz)ballet	8	5	66	59	51	45
fotografie, file, video ^a	13	7	6	9	5	4

^a Anders dan vakantie- of familiekiekjes.

Bron: SCP (AVO'83,'95)

Lidmaatschappen van verenigingen en gebruik van opleidingsvoorzieningen wijzen op een serieuze manier van beoefening van een kunstzinnige activiteit. Binnen de slinkende groep van beoefenaars was sprake van een lichte stijging van het percentage mensen dat de amateurkunstbeoefening dermate serieus praktiseert, dat men zich daarin bekwaamt door lessen te volgen. Daar staat tegenover dat zich op onderdelen een lichte daling in de verenigingsgraad voordeed.

In de discussie over de gevolgen van de flexibilisering van de arbeidsmarkt is geopperd dat een arbeidsverplichting buiten kantooruren een drempel zou opwerpen voor de deelname aan collectieve vormen van vrijetijdsbesteding. Of dit zo is, is onderzocht door enkele vormen van deelname aan het culturele leven af te zetten tegen het aantal dagdelen dat werkenden in de onderzoeksweek buiten kantooruren hebben gewerkt. Werkenden die geen enkel dagdeel buiten

kantooruren werkten, blijken niet meer kunstzinnige activiteiten in verenigingsverband te hebben ontplooid en evenmin vaker podiumuitvoeringen of musea te hebben bezocht dan degenen die enkele dagdelen per week buiten kantooruren werkten (de geringe verschillen in tabel 16.20 bleken bij toetsing niet statistisch significant, controle voor leeftijd en opleiding veranderde deze uitkomst niet).¹⁷

Tabel 16.20

Tabel 16.20 Beoefening van kunstzinnige activiteiten in verenigingsverband en bezoek aan podiumkunsten en musea, naar werkzaamheden buiten kantooruren in onderzoekswEEK, werkende bevolking van 18-64 jaar (in onderzoekswEEK minimaal 12 uur gewerkt), 1995

	beoefening van kunstzinnige activiteiten in verenigingsverband ^a	bezoek aan podia ^b	bezoek aan musea ^b
geen dagdeel buiten kantooruren gewerkt	7	2,5	1,9
1 of 2 dagdelen buiten kantooruren gewerkt	8	2,9	2,5
3 of 4 dagdelen buiten kantooruren gewerkt	8	3,1	2,3
5 of meer dagdelen buiten kantooruren gewerkt	6	2,3	2,6

^a Percentage dat in verenigingsverband musiceert, toneel speelt en/of schildert.

^b Aantal keren per jaar dat men podia en musea zegt te bezoeken.

Bron: SCP (TBO'95)

Zoals op vrijwel alle levensterreinen, nam na 1945 ook op cultureel gebied de overheidsbemoeyenis toe. De toenemende welvaart maakte vooral in de jaren zestig en zeventig een expansie van het cultuurbeleid mogelijk. Hier wordt nader ingegaan op het beleid ten aanzien van het culturele erfgoed en de kunsten. Conservering van cultureel erfgoed is één van de hoofdtaken in het beleid ten aanzien van musea, monumenten, archieven en archeologie. Op het terrein van de kunsten formuleerde de overheid in de jaren zeventig twee doelen: het bevorderen van de ontwikkeling en vernieuwing van kunst en het toegankelijk maken van kunst voor brede lagen van de bevolking.¹⁸

De overheidsbemoeyenis met het culturele erfgoed werd op ieder van de vier onderscheiden terreinen (musea, monumenten, archieven en archeologie) uitgebreid. Het aantal musea nam sterk toe en steeds meer gebouwen met historische waarde werden voor afbraak behoed.¹⁹ Sinds 1961 worden tevens 'historisch waardevolle ensembles', zoals stads- en dorpsgezichten, beschermd (WVC 1993). De Monumentenwet 1961 (later vervangen door de Monumentenwet 1988) maakt het mogelijk archeologisch waardevolle locaties tot beschermd monument te verklaren. Thans genieten circa 1.400 locaties bescherming als archeologisch monument (CBS 1995). Het aantal archieven²⁰ steeg tot het einde van de jaren zeventig, om daarna onder invloed van bezuinigingen in de jaren tachtig weer te dalen (CBS 1993). De bezuinigingen leidden tot de samenvoeging van verschillende archieven in één pand. Het aantal gearchiveerde documenten is overigens wel blijven toenemen. De onderhoudsinspanningen hielden echter geen gelijke tred met de uitbreiding van het aantal objecten dat onder de overheidszorg viel. Begin jaren negentig werd geconstateerd dat archivering en conservering van de overgeleverde cultuurgoederen te wensen overlieten en werd een *Deltaplan voor het cultuurbehoud* in het vooruitzicht gesteld (WVC 1990). In de *Cultuurnota 1993-1996* (WVC 1992) geldt het verbeteren van de onderhoudsstaat als één van de prioriteiten.

Dankzij het overheidsbeleid is een steeds groter aanbod van cultuurhistorische objecten voor het publiek toegankelijk geworden. Zoals reeds is vermeld, steeg ook de belangstelling onder de bevolking. De groei van de belangstelling kan

echter niet zonder meer aan de uitbreiding van het aanbod worden toegeschreven. Op enkele andere culturele terreinen werd een ruimer aanbod namelijk niet met een stijging van de publieke belangstelling beloond.

Hoewel de overheidsuitgaven voor kunst relatief gering zijn, bestaat veel kunst bij de gratie van subsidie. De overheid subsidieert professionele symfonieorkesten, toneel- en balletgezelschappen, schilders en andere kunstenaars, alsmede de productie van speelfilms. Dat de kunsten overheidssteun verdienen is nauwelijks punt van discussie, maar over de legitimering van die steun lopen de meningen uiteen. Niettemin werd in de periode waarin het nationaal inkomen steeg en de verzorgingsstaat werd uitgebouwd, ook de uitbreiding van de zorg voor de kunst als vanzelfsprekend geaccepteerd.

De uitgangspunten van het kunstenbeleid volgden de veranderende tijdgeest (Oosterbaan Martinius 1990). Aanvankelijk werd kunst om haar schoonheid en verheffende waarde gepropageerd. Tijdens de verzuiling hadden de verschillende denominaties enige invloed op de verdeling van kunstsubsidies. In de periode 1960-1980 was de welzijnsoptiek dominant en verschoof het accent in de legitimering van schoonheidsbeleving naar een bijdrage aan het welzijn van individuen. In die periode ook werd het idee van maatschappelijke relevantie op de kunst van toepassing verklaard en leefde de verwachting dat kunst een bijdrage aan de vorming van burgers kon leveren. In latere jaren verschoof het accent in de legitimering van het maatschappelijke effect van kunst naar de kwaliteit van kunst. Bij de beoordeling van subsidieaanvragen verloren sociale maatstaven terrein en werden artistieke maatstaven weer richtinggevend. Dit herstel van het primaat van de kunst leidde tot een verdere professionalisering van het kunstenbeleid. De verschuivingen in de uitgangspunten hadden overigens nauwelijks invloed op de omvang of de besteding van de kunstsubsidies.

In een evaluatie van het Nederlandse cultuurbeleid werden de afstandelijke houding van de overheid in het subsidiesysteem en de soevereiniteit in eigen kring van de professionele kunstwereld ook door internationale waarnemers opgemerkt. Zij concludeerden dat de overheersende invloed van de kunstprofessie op het subsidiestelsel ertoe leidde dat onconventionele en moeilijke kunst volop de gelegenheid kreeg zich verder te ontwikkelen (Council of Europe 1994: 14). Door de dominante invloed van de kunstexperts bij de bepaling van wat goede kunst is, kwam echter de door de overheid gepropageerde verscheidenheid van kunstuitingen in de knel. Bovendien groeide door de artistieke specialisatie de kloof tussen kunst en publiek.

Moderne kunst werd steeds meer een terrein van overheidssteun, moderne kunstenaars werden in toenemende mate afhankelijk van de staatskas. Met name de beeldende kunst raakte door de nadruk op vernieuwing in een geïsoleerde positie. Alleen een select gezelschap van ingewijden kon er nog waardering voor opbrengen, de rest van de bevolking leek afgehaakt te hebben. Ook voor de moderne muziek en toneel werd in adviezen uit de jaren zestig en zeventig sterk aangedrongen op vernieuwing en experimenten. De orkesten handhaafden een breed repertoire, maar bij het moderne toneel konden jonge theatermakers hun ambities waarmaken. In de toneelwereld bestond geen hecht gewortelde praktijk en wellicht hierdoor konden de jonge theatermakers een geheel toneelbestel in de greep krijgen, waardoor een smal en gespecialiseerd type aanbod de overhand kreeg (Ligthart 1988; SCP 1984; Knulst 1980). In de jaren tachtig en negentig werden kunstinstellingen weer meer aangesproken op hun capaciteit om zelf inkomsten te verwerven. Toneel kent sindsdien een hernieuwde aandacht voor het klassiek geënceneerde repertoire. Musea gingen meer aandacht aan een spectaculaire inrichting van tentoonstellingen schenken, maar riepen met deze vorm van publiekgerichtheid de vraag op naar

de grens tussen museum en pretpark. De muziekcentra bleven, gezien de bezoekerscijfers terecht, vertrouwen op de wervende kracht van de klassieke componisten.

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog kregen culturele instellingen een belangrijke taak in de volksopvoeding toebedeeld. Er werd geconstateerd dat deze instellingen niet door de 'massa van het volk' bezocht werden. Aangenomen werd dat mensen uit lagere milieus niet of veel minder participeerden vanwege de ambiance waarin podiumkunsten werden aangeboden (De Jager 1967; Zweers en Welters 1970). Deze drempelvrees kon niet geheel op gebrek aan belangstelling worden teruggevoerd, aangezien zich via de media wel een grotere groep in gerespecteerde cultuur geïnteresseerd toonde. De overheid stelde zich vooral in de jaren zestig en zeventig ten doel om barrières bij culturele instellingen voor niet-ingewijden te verlagen. Tot deze groep werden vooral de jeugdigen en mensen uit de lagere sociale milieus gerekend.

De notie van sociale cultuurspreiding heeft een vaste plaats in cultuurpolitieke discussies en beleidsdoelstellingen. In het feitelijke beleid (budget, programma's en subsidievoorwaarden) heeft die notie tot nu toe echter weinig prioriteit gekregen, en evenmin tot gebundelde inspanningen geleid (Bever 1993; Blokland 1991; Van den Berg 1985; Knulst 1980 en 1985).

Om mensen uit lagere sociale milieus meer naar culturele instellingen te trekken werden de toegangsprijzen laag gehouden. Dit was mogelijk door subsidies aan instellingen als musea en orkesten. In musea werden in de jaren zeventig bovendien educatieve medewerkers aangesteld, educatieve afdelingen opgericht en thematentoonstellingen georganiseerd. Om meer jeugd naar de musea te krijgen zochten die educatieve diensten contact met scholen en instellingen op het gebied van kunstzinnige vorming (Veenstra 1991). Soms bracht men kunst zelfs letterlijk naar de mensen toe. In een poging het brede publiek met kunst vertrouwd te maken trok men in Den Haag met een 'Kunstkar' de woonwijken in (Regouin et al. 1977) en werd in Rotterdam vlak naast een warehouse geëxposeerd (Welters 1975).

In het algemeen veranderde er echter weinig aan de manier waarop de kunsten werden aangeboden (SCP 1984). Het optimisme over het welslagen van de sociale cultuurspreiding begon begin jaren tachtig te tanen (Knulst 1982; WVC 1993). Groepen die traditioneel weinig in cultuur participeerden, werden nauwelijks bereikt (Ganzeboom en Haanstra 1989; SCP 1992). In de jaren tachtig en negentig nam de sociale ongelijkheid in het bezoek van uitvoeringen en musea zelfs weer toe (SCP 1992; De Haan 1997).

De twee doelstellingen van het kunst- en cultuurbeleid van de overheid staan op gespannen voet met elkaar. Aan de ene kant krijgen kunstenaars vrijheid en subsidie om zich naar eigen inzicht te ontwikkelen, waardoor veel onconventionele en moeilijke kunst wordt geproduceerd. Aan de andere kant probeert de overheid de participatie in gerespecteerde cultuuruitingen bevorderen. Moeilijker kunst trekt echter een geringer en selecter publiek. Complex of experimenteel kunstaanbod trekt meestal slechts een klein publiek, dat in meerderheid bestaat uit mensen die zelf op de één of andere manier in de cultuursector werkzaam zijn (Maas et al. 1990; Knulst 1991). Participatie zou effectiever bevorderd kunnen worden wanneer reeds bij de programmering van het cultuuraanbod, bij de keuze van het repertoire en bij de selectie van te subsidiëren kunstuitingen, met de participatiedoelstelling rekening zou worden gehouden (SCP 1994).

16.3.5 Sport In de *Erlebniskultur* van wisselende activiteiten is een voorkeur ontstaan voor activiteiten waarin directe zintuiglijke genoegens vooropstaan. In de vorige paragraaf kwam reeds ter sprake dat men vaker de culinaire genoegens van

restaurants en het spektakel van popconcerten zoekt. Het vaker zoeken van ontspanning in zintuiglijke ervaringen is ook wel aangeduid als 'de opkomst van de *sensate culture* of sensorische cultuur' (SCP 1994).²¹

In sportbeoefening komen zintuiglijke ervaringen, nieuwe impulsen en gerichtheid op het hier en nu samen. Diverse sporten bieden een garantie voor de beleving van snelheid en risico. Met name exotische sporten als diepzeeduiken, parapenten en wildwaterkanoën beantwoorden aan de vraag naar piekervaringen. In de regel zullen echter de wens om gezond te leven, om een sportief voorkomen te hebben en om activiteiten in gezelschap te ondernemen de belangrijkste redenen zijn om te gaan sporten.

Uit TBO-gegevens blijkt dat sinds 1975 meer vrije tijd aan sportbeoefening besteed wordt. Het aandeel van de wekelijkse vrije tijd dat sportend wordt doorgebracht verdubbelde sindsdien bijna (1,7% in 1975, 3,0% in 1995). Ook het percentage mensen dat in de loop van één najaarsweek aan actieve sport gedaan heeft, steeg sterk (van 26% de bevolking van 12 jaar en ouder in 1975 naar 40% in 1995). Steeds meer mensen besteden steeds meer tijd aan sport. De toename in de regelmatige sportbeoefening kan vooral aan mensen van 35 tot 54 jaar en aan vrouwen worden toegeschreven.

Wekelijkse beoefening kenmerkt de meer toegewijde sporters. Daarnaast zijn er velen die incidenteel sportieve activiteiten beoefenen. Het aandeel mensen van 6 jaar en ouder dat rapporteert in het voorafgaande jaar een sport te hebben beoefend, steeg van 52% in 1979 naar 62% in 1995 (zie tabel 16.21).²²

Tabel 16.21

Deelname aan sportieve activiteiten in de loop van een jaar en het aantal beoefende takken van sport onder deelnemers, naar leeftijd, bevolking van 6 jaar en ouder, 1979-1995

	deelname aan sportieve activiteiten (in %)			lid van ten minste één sportvereniging (in %)			aantal door deelnemers beoefende takken van sport		
	1979	1987	1995	1979	1987	1995	1979	1987	1995
totale bevolking	52	57	62	29	33	35	2,5	2,3	2,2
6-14 jaar	81	85	89	58	65	66	2,6	2,7	2,5
15-24 jaar	74	77	78	43	49	50	3,2	2,8	2,7
25-34 jaar	64	70	73	33	38	41	2,2	2,3	2,3
35-44 jaar	52	62	67	27	31	33	2,1	2,0	2,0
45-54 jaar	30	42	52	12	21	25	1,6	1,7	1,8
55-64 jaar	17	28	43	5	10	16	1,4	1,4	1,5
65-79 jaar	8	19	26	3	6	10	1,2	1,3	1,4
≥ 80 jaar	5	7	10	1	1	2	1,2	1,0	1,2

Bron: SCP (AVO'79-'95)

De deelname groeide voornamelijk bij sporten die op individuele basis beoefend kunnen worden. Dat geldt voor sporten met een lange traditie, zoals zwemmen, maar in sterkere mate nog voor relatief nieuwe sporten als fitness en aerobics. Van de racketsporten verloren badminton en tafeltennis terrein aan tennis en squash. In het algemeen liep de deelname aan teamsporten iets terug.²³

Bij individuele sporten kunnen het tijdstip en de frequentie van deelname beter dan bij teamsporten op persoonlijke wensen en omstandigheden afgestemd worden. Individuele sportbeoefening past daarom beter in een tijd waarin mensen op flexibele wijze hun vrije tijd willen indelen.

Dat de hang naar sensorische ervaringen vooral kenmerkend is voor de vrijetijdsbesteding van jongeren, blijkt ook uit hun sportbeoefening. Ongeveer drie kwart van de groep 6-34-jarigen doet aan sport, terwijl onder de 45-64-jarigen nog niet de helft deelneemt. Nieuwe sporten als fitness en aerobics vinden vooral ingang bij jongeren: in 1995 beoefende 21% van de 15-34-jarigen deze sporten. Het lijkt erop dat ouderen zich in de loop van de tijd meer aan het activiteitenpatroon van de jongeren zijn gaan spiegelen. Mogelijk heeft het ideaalbeeld van blijvende jeugdigheid ertoe bijgedragen dat vooral de sportdeelname onder de 45-64-jarigen is gestegen. Ook het percentage 65-79-jarigen dat nog weleens aan sportieve lichaamsbeweging doet, groeide sterk. De verschillen in sportdeelname tussen jongeren en ouderen zijn daardoor kleiner geworden.

Terwijl het deel van de bevolking dat één of meer sporten beoefent groeide, nam het gemiddelde aantal sporten per persoon sinds de jaren zeventig af. Degenen die aan sport deden, beoefenden in 1979 gemiddeld 2,5 takken van sport en in 1995 2,2. Ondanks een relatief sterke afname zijn de 15-24-jarigen nog steeds degenen die door de bank genomen het grootste aantal takken van sport beoefenen.

In discussies over individualisering in de sport wordt naast de deelname aan solistische sporten ook de organisatiegraad van de sporters als indicator opgevoerd. Een lagere participatie in sportverenigingen zou op een individualistische vrijetijdsbesteding duiden. Ondanks de gegroeide voorkeur voor meer individuele sporten, is de beoefening in verenigingsverband juist toegenomen (tabel 16.21). Het percentage van de bevolking van 6 jaar en ouder dat lid is van ten minste één sportvereniging nam toe van 29 in 1979 tot 35 in 1995. De georganiseerde sportbeoefening groeide het sterkst onder de 45-64-jarigen.

Het geval van de sportbeoefening suggereert dat het verwachte negatieve effect van werk buiten kantooruren op de deelname aan collectieve vormen van vrijetijdsbesteding zich inderdaad voordoet. De licht afnemende organisatiegraad in sportverenigingen naarmate men in de onderzoekswEEK vaker buiten kantooruren gewerkt heeft, is weliswaar niet statistisch significant, maar de sportbeoefening in die week ligt dan wel beduidend lager (tabel 16.22, dezelfde resultaten worden gevonden na controle voor leeftijd en opleidingsniveau). Kennelijk belemmert werk in de avonden en de weekenden niet het lidmaatschap van sportverenigingen, maar wel de daadwerkelijke sportbeoefening.

Tabel 16.22

Sportbeoefening, in verenigingsverband en in onderzoekswEEK, naar werkzaamheden buiten kantooruren in onderzoekswEEK, werkende bevolking van 18-64 jaar (in onderzoekswEEK minimaal 12 uur gewerkt), 1995

	sportbeoefening in verenigingsverband ^a (in procenten)	sportbeoefening in onderzoekswEEK (in uren)
geen dagdeel buiten kantooruren gewerkt	35	1,6
1 of 2 dagdelen buiten kantooruren gewerkt	32	1,3
3 of 4 dagdelen buiten kantooruren gewerkt	32	1,2
5 of meer dagdelen buiten kantooruren gewerkt	29	0,8

^a Percentage dat één of meer sporten in verenigingsverband beoefent.

Bron: SCP (TBO'95)

Sportbeleid is voornamelijk decentraal gevoerd beleid. Gemeenten subsidiëren plaatselijke sportverenigingen en dragen de exploitatietekorten van sportaccommodaties, waarbij bouw en onderhoud van accommodaties de grootste uitgavenpost zijn. Het rijk bevordert de infrastructuur van de georganiseerde sport, in de vorm van ondersteuning van de sportbonden, en is actief door regelgeving, informatievoorziening en coördinatie. Het verschil in inspanningen komt mede tot uitdrukking in de verhouding van de uitgaven van rijk en gemeenten (Oldenboom et al. 1996). Momenteel geven gemeenten jaarlijks ongeveer 1 miljard gulden uit aan accommodaties, jeugd- en buurtsporten en specifieke doelgroepen als ouderen, allochtonen en gehandicapten. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport trekt in 1998 55 miljoen gulden uit voor de sportbeoefening in Nederland en draagt 40 miljoen gulden bij aan het Fonds voor de Topsporter. Daarnaast maken ook andere ministeries geld vrij voor sport. Zo bekostigt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de opleiding van het sportkader.

Vanaf de jaren zestig gingen de overheden geleidelijk steeds meer aspecten van de sport tot hun verantwoordelijkheden rekenen. De intensiteit van de overheidssteun hield hiermee niet altijd gelijke tred.

In de jaren zeventig werd de overheidssteun voor sportaccommodaties en sportbeoefening sterk uitgebreid, de uitgaven verzesvoudigden nagenoeg. In die periode werd sportbeleid in het bredere raamwerk van het welzijnsbeleid ingepast, waardoor het accent op recreatiesport of sportieve recreatie kwam te liggen (CRM 1974). De toegenomen overheidsuitgaven kwamen vooral de uitbreiding van het voorzieningenniveau ten goede. Het egalitaire denken in de jaren zeventig was afkerig van prestatiesport, en zeker van topsport. Toch werd er van diverse kanten op aangedrongen dat de overheid haar positie ten opzichte van topsport bepaalde. Deze positiebepaling kwam in 1979 met de nota *Topsport en rijksoverheid* (TK 1979/1980), waarin relatief veel aandacht aan negatieve bijverschijnselen werd geschonken en slechts summier op concrete beleidsmaatregelen werd ingegaan.

In de jaren tachtig stagneerden de overheidsuitgaven voor sport. Ten aanzien van sport bestond de no-nonsensepolitiek van de kabinetten- Lubbers eruit af te wachten hoe het particulier initiatief de zorg voor sport verder uit zou bouwen. Hoewel bijverschijnselen zoals het voetbalvandalisme soms nadrukkelijk om aandacht vroegen, behoorde de sport opnieuw niet tot de politieke speerpunten. Wel groeide de aandacht voor speciale doelgroepen. De overheid trachtte met name gehandicapten, bejaarden en etnische minderheden tot sporten te bewegen. Presteren mocht weer in de jaren tachtig en de maatschappelijke waardering voor topsport groeide. De amusementswaarde van topsport voor een breed publiek werd ook door de overheid erkend. Verder werden successen van topsporters gezien als een stimulans voor de jeugd om te gaan sporten. Ontwikkeling van sportief talent werd steeds vaker door de overheid gestimuleerd en ondersteund.

Het paarse kabinet-Kok had meer belangstelling voor de sport dan voorgaande kabinetten. Deelname aan sport paste goed in de participatiedoelstelling van dit kabinet. De aandacht voor de participatie van doelgroepen werd voortgezet, evenals de ondersteuning van topsport. Ook bleef het besef dat rekening houden moest worden met ongewenste neveneffecten van de sport; de overheid trachtte blessures, dopinggebruik, vandalisme en discriminatie zo veel mogelijk te voorkomen.

Het sportbeleid van de overheid heeft eraan bijgedragen dat zich vormen van sportbeoefening konden ontwikkelen die in de pas liepen met de ontwikkeling in de leefstijlen. Vooral de recreatiesport paste bij de groeiende wens om meer

vrijblijvend te kunnen bewegen. De commerciële dienstverlening heeft zich vooral toegelegd op sportvoorzieningen die buiten het gesubsidieerde basispakket vallen. Het succes van sporten als squash, fitness en aerobics bewijst dat de sportieve burger bereid is voor zijn inspanningen te betalen als deze aansluiten bij zijn wensen.

Overheidsbemoediging met sport vraagt om legitimering. In beleidsnota's wordt de waarde van sport voor de bevolking als legitimeringsbasis aangevoerd. Die nota's vertonen een grote mate van continuïteit in de waarden die aan sport worden toegeschreven. Al vanaf de jaren zestig worden individuele aanplooiing en vorming, sociale integratie, gezondheid alsmede actieve en ontspannende vrijetijdsbesteding genoemd (Crum 1991). In de jaren negentig heeft het sportbeleid allerm minst aan ambitie ingeboet. Integendeel, in de nota *Wat sport beweegt* (TK 1996/1997) werd de opsomming van doelen die met sport gediend zouden zijn juist verder uitgebreid: ook de integratie van minderheden, de verbetering van leefbaarheid in achterstandswijken en de versterking van het gemeenschapsgevoel zouden met sportbeleid in positieve zin te beïnvloeden zijn. Gezien de breedte van het spectrum van ambities hoeft het nauwelijks te verbazen dat de zorg voor sport over verschillende departementen verdeeld is. In de nota *Wat sport beweegt* wordt het interdepartementale karakter van het sportbeleid sterk benadrukt. Sport is niet alleen verbonden met welzijn en volksgezondheid, maar ook met onderwijs, recreatie, werkgelegenheid, ruimtelijke ordening en milieu.

Wat sport in het onderwijs betreft, kan worden opgemerkt dat lichamelijke opvoeding van kinderen in de vroege jaren tachtig door bezuinigingen op de onderwijsbegroting in de knel gekomen is. De verplichting om lichamelijke opvoeding op basisscholen door een vakleerkracht te laten verzorgen werd afgeschaft, later gevolgd door de afschaffing van het verplichte schoolzwemmen. Dit kwam de lichamelijke ontwikkeling van de jeugdigen niet ten goede. De bewegingsarmoede onder de huidige jeugd werd ook van overheidswege opgemerkt en in 1996 werd het project Jeugd in beweging gestart. Het belang van vakdocenten en de herinvoering van verplicht schoolzwemmen lijken eind jaren negentig op de politieke agenda terug te keren.

- 16.3.6 Toerisme en recreatie* Naast sport en cultuur, leveren toerisme en recreatie eveneens een doorbreking van het ritme van het alledaagse leven. Sinds 1970 is het percentage van de bevolking dat een of meerdere malen per jaar met vakantie gaat, toegenomen (tabel 16.23). Vooral in de jaren zeventig steeg het aantal mensen voor wie het was weggelegd om op vakantie te gaan en steeds vaker werd een buitenlandse bestemming het vakantie-doel. Onder invloed van de economische recessie daalde in de eerste helft van de jaren tachtig het percentage mensen dat jaarlijks op vakantie ging, om daarna verder door te groeien. Steeds meer reisde men per vliegtuig. Het aantal lange vakanties per vliegtuig steeg van ongeveer 0,4 miljoen in 1970 naar ongeveer 3,2 miljoen in 1997 (Bron: CBS). Het aantal vliegtuigvakanties toonde zich gevoelig voor conjuncturele schommelingen. In de eerste helft van de jaren tachtig viel een daling waar te nemen en in de jaren negentig een sterke groei. Niet alleen gaan steeds meer Nederlanders op vakantie, ze doen dit ook steeds vaker en geven er steeds meer geld aan uit. Omdat vakantie in het buitenland vaker gecombineerd wordt met een extra vakantie in eigen land, is het aandeel van de buitenlandse vakanties sinds het begin van de jaren tachtig niet meer gegroeid.

Tabel 16.23 Enkele kerngegevens over vakanties,^a 1970-1996

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996
deelname in procenten van de bevolking	46	54	68	64	70	72	72
gemiddeld aantal vakanties per vakantieganger	1,2	1,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8
aandeel van buitenlandse vakanties in alle vakanties	46	51	55	52	55	57	56
gemiddelde uitgaven per vakantieganger (in guldens)							
binnenland	179	.	348	333	315	373	353
buitenland	515	.	914	1.014	1.144	1.341	1.315

^a Van een vakantie wordt in dit onderzoek gesproken als betrokkenen ten minste vier achtereenvolgende nachten om recreatieve redenen op reis zijn geweest.

Bron: CBS (c)

De expansie op de toeristische markt blijkt eveneens uit de toename van het aantal korte binnenlandse vakanties, weekendtrips en dagtochten (NRIT 1996). Sinds 1979 vertoont het aantal uitstapjes een opgaande lijn. Deze activiteit is er mogelijk mede debet aan dat het gemiddelde aantal verplaatsingen per auto ten behoeve van de vrije tijd tussen 1975 en 1995 met 30% toenam (tabel 16.12). Vooral het bezoek aan attractieparken en aangelegde recreatieterreinen is in de loop van de tijd toegenomen. Het aantal uitstapjes in de natuur bewoog zich op een constant niveau. De toename van het binnenlands toerisme kwam ook de cultuurhistorische sector ten goede (tabel 16.24). Een bezoek aan museum, monument, oude stadskern of bezienswaardig dorpsgezicht kan blijkbaar makkelijk in het programma van vakantie, weekendtrip of dagje uit worden opgenomen. Museumbezoek blijkt sterker samen te hangen met bezoek aan recreatieve bestemmingen dan met andere vormen van cultuurparticipatie zoals toneel- of concertbezoek (De Haan 1997). Waarschijnlijk ziet speciaal de gegroeide schare van hoog opgeleiden in musea en monumenten een passender toeristische bestemming dan in de trekpleisters van massatoerisme.

Tabel 16.24 Bestemmingen van recreatieve uitstapjes, bevolking van 6 jaar en ouder, 1979-1995 (in procenten)

	1 x per maand of vaker			minder dan 1 x per maand			geen bezoek		
	1979	1987	1995	1979	1987	1995	1979	1987	1995
attractiepunten ^a	3	2	3	46	50	50	51	47	46
beschermde natuurgebieden ^b	6	6	6	30	31	29	65	63	65
stadspark of stadsbos	18	19	18	25	28	23	57	54	58
andere aangelegde recreatieterreinen	10	11	12	32	37	35	59	52	53
bos, heide, polderlandschap of meren	30	26	28	39	43	40	31	31	31
bezienswaardige gebouwen, dorpen of stadsdelen	5	6	6	36	39	38	59	55	57

^a Zoals dierentuinen en amusementsparken.

^b Zoals de Hoge Veluwe, de Kennemerduinen en dergelijke.

Bron: SCP (AVO'79-'95)

Toerisme en recreatie zijn beleidsterreinen die elk een eigen wordingsgeschiedenis kennen. De overheidsbemoeienis met die twee terreinen is altijd over meerdere departementen verdeeld geweest. Het toerismebeleid richtte zich vooral op dienstverlening door de marktsector. Het beleid voor de openluchtrecreatie is voortgekomen uit het niet-commerciële initiatief. Vanuit verschillende ideologieën streefde het volksoopvoedings- en jeugdwerk ernaar om mensen in de buitenlucht te laten vertoeven.

Begin jaren zeventig was het beleid nog verkokerd. In 1971 verscheen een Meerjarenplan voor de openluchtrecreatie; het toerisme bleef daarin buiten beschouwing. De zorg voor de openluchtrecreatie viel in de jaren zeventig onder CRM en maakte deel uit van een breder welzijnsbeleid. Dit beleid was gebaseerd op de gedachte dat recreatie zou bijdragen aan de zelfontplooiing van de mens en aan diens beleving van natuur en cultuur (SCP 1984). In de jaren zeventig lag de nadruk in het recreatiebeleid op landinrichting en aanleg van voorzieningen. De rijksoverheid droeg zorg voor de aanleg van parken en groenbeplantingen in landelijke gebieden en stimuleerde de intergemeentelijke samenwerking voor het beheer en onderhoud van deze terreinen.

In dat decennium had het toeristisch beleid weinig oog voor de wensen van de individuele toerist. Men maakte zich vanuit macro-economische gezichtspunt meer zorgen over het inkomend toerisme, dat in vergelijking met andere West-Europese landen laag was. Binnen het toeristisch beleid bestond geen prioriteit voor bepaalde bestemmingen. Bezoek aan stedelijke bezienswaardigheden werd even belangrijk geacht als het verblijf in de natuur en op het strand.

Na de derde nota *Toeristisch beleid* uit 1979 ging meer aandacht uit naar economisch zwakke regio's (TK 1978/1979). Door de grotere aandacht voor de lokale economie en infrastructuur kwamen de raakvlakken van recreatiebeleid en toeristisch beleid in beeld. Er waren echter meer factoren die ervoor zorgden dat de samenhang tussen de twee beleidsvelden toenam. In het recreatiebeleid breidde de aandacht zich uit van specifieke recreatierreinen naar andere voorzieningen, zoals wandel- en fietsroutes. Bovendien werden de stedelijke voorzieningen herontdekt voor recreatief gebruik. Verder werd soms het non-profitbeginsel losgelaten: aan een aantal projecten voor openluchtrecreatie werd exploitabele elementen als bootverhuur of een horecavestiging toegevoegd (SCP 1984). In de beleidsnota *Kiezen voor recreatie* (LNV 1993) werd aan particuliere organisaties en het bedrijfsleven een grotere rol toebedacht in het verbeteren van de kwaliteit en de diversiteit van de recreatiemogelijkheden. Ingegeven door het decentralisatiedenken zou de rijksoverheid aan de ontwikkelingen op recreatief terrein meer op afstand sturing willen geven. In het toeristisch beleid groeide de belangstelling voor de positie van de consument. Zo kwam er meer aandacht voor bevolkingsgroepen die relatief weinig op vakantie gaan, zoals bejaarden en gehandicapten, en voor vakantieverblijven gericht op mensen met een smalle beurs.

In de jaren tachtig werd naar grotere samenhang in het beleid gestreefd en werd meer samenwerking met andere beleidsvelden gezocht. In de nota *Toeristisch beleid 1984/1985* (TK 1984/1985) werd aandacht geschonken aan samenwerking met het cultuur- en sportbeleid. In de toeristische sector groeide de overtuiging dat het rijk geschakeerde aanbod op het gebied van kunst en cultuur kon worden ingezet bij de bevordering van het binnenlands en inkomend toerisme (Groen en Van der Neut 1995). Deze aanzet tot samenwerking ging echter niet gepaard met een vermeerderde inzet van middelen. In de nota werd namelijk tevens een voorkeur uitgesproken voor een terughoudende rol van de overheid op toeristisch terrein. Geheel passend in de politieke tijdgeest werd ook in de toeristische sector de privatisering van overheidsdiensten gestimuleerd.

Eind jaren tachtig resulteerde de samenwerking tussen de toenmalige ministeries WVC en EZ in een *Masterplan cultuurhistorisch toerisme* (Winkelman en Van Hessen 1989). De hierin vervatte visie op samenwerking tussen cultuurhistorie en toerisme kreeg gestalte in tal van projecten op regionaal en lokaal niveau. In de nota *Ondernemen in toerisme* uit 1990 kregen cultuurhistorie en steden een centrale plaats, waardoor in de jaren daarna de overheidsbemoediging op cultuurhistorisch terrein verder toenam (TK 1989/1990).

§ 16.4 Besluit Tot besluit worden de voornaamste veranderingen in de (vrije)tijdsbesteding sinds 1975 gerecapituleerd. Daarna worden drie dilemma's geschetst die, naar het zich laat aanzien, in de toekomst om de aandacht zullen (blijven) vragen: de drukte in het spitsuur van het leven, de aanwas van een parade der passanten en de opkomst van een generatie die zich minder tot de van overheidswege ondersteunde cultuuruitingen aangetrokken voelt.

16.4.1 Tijdsbesteding 1975-1995
Veranderende huishoudensvormen en groeiende tijdsdruk

Sinds 1975 is het tijdsbeslag van verplichtingen (werk, studie en zorgtaken) van de Nederlandse bevolking gegroeid. Op weekbasis werden mensen tussen de 18 en 65 jaar in 1995 2,5 uur langer door hun verplichtingen in beslag genomen dan in 1975. Hun wekelijkse vrije tijd verminderde met bijna 2 uur, daarnaast werd ruim 0,5 uur op slaap, maaltijden en persoonlijke verzorging bezuinigd. Het toegenomen tijdsbeslag van verplichtingen komt voor rekening van een grotere arbeidsinspanning, die niet door een langere werkweek maar door een grotere arbeidsdeelname wordt veroorzaakt. Deze vermeerdeerde deelname aan het arbeidsproces is voor een groot deel het gevolg van de toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt. Doordat meer vrouwen gingen werken, groeide het aantal (echt)paren waarvan beide partners betaald werk verrichten. Het kostwinnershuishouden verloor terrein, het tweeverdienershuishouden maakte een opkomst door. Doordat jongeren het ouderlijk huis verlaten zonder onmiddellijk zelf een gezin te stichten, groeide daarnaast ook het aantal eenpersoonshuishoudens. Niet langer leeft een meerderheid van de bevolking tussen de 18 en 65 jaar in een kostwinnershuishouden.

Het kostwinnershuishouden kent een hoge graad van taakspecialisatie. De huisvrouw concentreert zich op de zorg voor het huishouden en het gezin, de man verdient de kost en de kinderen volgen onderwijs of werken, maar wonen in afwachting van een eigen gezinsleven nog thuis. De opkomst van tweeverdieners- en eenpersoonshuishoudens deed afbreuk aan het hoge niveau van taakspecialisatie dat voorheen in het huishouden gebruikelijk was. Het fenomeen taakcombinatie maakte opgang. Taakcombinatie betekent dat degenen die het huishouden tot hun hoofdtaak hebben, ook betaalde arbeid verrichten, terwijl degenen die primair professioneel bezig zijn, tevens huishoudelijk werk doen. In de loop der jaren zijn steeds meer mensen deel gaan uitmaken van een drukker bezet eenpersoons- of tweeverdienershuishouden. Een eeuwenlang proces van functionele differentiatie kwam hiermee, in de privé-sfeer althans, ten einde. Overigens verschoof ook in kostwinnersgezinnen een deel van de zorgtaken van de vrouw naar de man, een verandering die verband houdt met gewijzigde opvattingen over de verdeling van huishoudelijke taken en met een herwaardering van de rol van de vader in de opvoeding van kinderen.

De groeiende deelname van mannen aan onbetaalde arbeid en van vrouwen aan betaalde arbeid heeft de tijdsdruk vergroot. In tweeverdienershuishoudens, de leefvorm van steeds meer Nederlanders, bedraagt het totale tijdsbeslag van verplichtingen (werk, studie en zorgtaken) van beide partners 105 uur per week, tegen 91 uur in kostwinnershuishoudens (bevolking van 18 tot 65 jaar).

De combinatie van welvaartsstijging en technologische ontwikkeling bracht steeds meer apparatuur binnen het bereik van steeds meer huishoudens. Huishoudens raakten in hoog tempo geoutilleerd met apparatuur ter verlichting van huishoudelijk werk en ter veraangenaming van de vrijetijdsbesteding. De tijdsdruk in tweeverdienershuishoudens maakt het aannemelijk dat het niveau van huishoudelijke outillage in tweeverdienershuishoudens hoger is dan in kostwinnershuishoudens. Een dergelijk verschil tekende zich echter alleen in de meest recente peiling af. Bij huiselijke outillage ter verpozing in de vrije tijd treedt geen differentiatie tussen huishoudensvormen op.

Behalve met tijdsdruk worden tweeverdienende ouders ook geconfronteerd met problemen bij de coördinatie van het gezinsleven. In tweeverdienersgezinnen functioneert de tijd van de vrouw niet als buffer tussen verschillende ritmes. In plaats daarvan maakt haar arbeidsverplichting de gezinsagenda juist extra gecompliceerd. De kinderopvang vraagt om een andere oplossing: er wordt vaker van geïnstitutionaliseerde kinderopvang gebruikgemaakt dan in kostwinnersgezinnen. Het coördinatieprobleem heeft niet tot gevolg gehad dat tweeverdienersgezinnen 's avonds minder vaak gezamenlijk eten. Er bestaat in 1995 evenmin een verschil tussen beide huishoudensvormen in de hoeveelheid tijd die ouderparen aan contacten met hun kinderen besteden.

Eén aspect van de flexibilisering van de arbeidsmarkt is dat vaker 'buiten kantooruren' gewerkt zou worden. Er is wel betoogd dat werk in de avond en in het weekend een belemmering voor deelname aan collectieve vormen van vrijetijdsbesteding zou betekenen, omdat sommige vrijetijdsactiviteiten (bv. teamsport en verenigingsleven) vereisen dat mensen op hetzelfde moment vrij zijn. Omdat flexibilisering van de arbeid ertoe kan leiden dat de vrije tijd van mensen minder synchroon loopt, zou het collectieve vormen van vrijetijdsbesteding in de weg staan. Hoewel in 1995 een wat groter deel van de beroepsbevolking 's avonds en in het weekend werkte dan in 1975, was betaald werk anno 1995 nog altijd sterk geconcentreerd 'in de kantooruren' (de ochtenden en middagen van doordeweekse dagen).

De rusteloze vrijetijdsbesteder Ondanks de welvaartsgroei, het gestegen opleidingsniveau, de wervende vrijetijdsindustrie en de verminderde levensbeschouwelijke restricties is de diversiteit aan activiteiten die mensen in hun vrije tijd ontplooiën in de afgelopen decennia niet noemenswaardig gegroeid. Binnen het bestek van een doorsnee werkweek daalde het aantal activiteiten dat men in de vrije tijd ontplooit zelfs enigszins. Daarentegen groeide het aantal vrijetijdsactiviteiten dat men zegt te ondernemen. De tegenstelling tussen deze twee trends duidt op een zekere vervluchting van de vrijetijdsbesteding: er zijn meer activiteiten waaraan men slechts 'zo nu en dan' deelneemt. Naarmate men meer activiteiten ontplooit, beoefent men (een deel van) die activiteiten kennelijk minder intensief. Dit beeld van vervluchting spreekt ook uit de afname van de gedurende langere tijd volgehouden vrijetijdsbesteding. Er trad een daling op in het aantal opeenvolgende kwartieren dat aan één en dezelfde vrijetijdsactiviteit wordt besteed. Met name sinds 1990 brengen Nederlanders meer van hun vrije tijd elders dan thuis door. Daartoe bevindt men zich langer dan voorheen in de vrije tijd in de auto. Het lidmaatschap van verenigingen die vrijetijdsactiviteiten organiseren is de afgelopen twee decennia gestegen. De grotere uithuizigheid wordt niet vooral solistisch beleefd. Achter deze verschijnselen gaan uiteenlopende ontwikkelingen per bevolkingsgroep schuil. Vrije tijd is in de loop der jaren ongelijker over de verschillende leeftijdsgroepen verdeeld geraakt. Mensen tot 50 jaar kregen minder vrije tijd,

terwijl het oudere bevolkingsdeel royaler in de vrije tijd kwam te zitten. Deze polarisatie in de verdeling van de vrije tijd is des te belangrijker, omdat het karakter van de vrijetijdsbesteding van ouderen relatief sterk is veranderd. De uithuizigheid van hun vrijetijdsbesteding vertoonde een sterke inhaalbeweging, evenals de diversiteit van hun vrijetijdsrepertoire. De aanvankelijke verschillen naar leeftijd zijn hierdoor aanzienlijk genivelleerd.

De televisie is een steeds dominanter plaats in het huiskamervermaak gaan innemen. In 1995 vulde televisie kijken ruim 40% van de thuis doorgebrachte vrije tijd. De tijd dat de radio in het centrum van de aandacht stond, ligt ver achter ons. De radio wordt tegenwoordig voornamelijk nog op de achtergrond bij andere bezigheden gebruikt, het meest tijdens huishoudelijk werk.

Doordat in huiselijke kring meer naar televisie gekeken werd, schoot er minder tijd over voor andere activiteiten. Vooral de tijd die aan lezen en aan persoonlijke contacten wordt besteed, liep hierdoor terug. Sinds 1975 heeft zich met name onder mensen tot 40 jaar een sterke teruggang in het lezen voorgedaan. Deze teruggang is vooral het gevolg van een slinkend aantal lezers, niet van een afname van de leestijd van lezers.

De introductie van de televisie (1955-1970) ging ten koste van de publieke belangstelling voor podiumkunsten. Latere technologische innovaties hadden echter geen hernieuwde daling van de bezoekersaantallen tot gevolg. Sinds het eind van de jaren zeventig ging men juist vaker het huis uit om van kunst te genieten. Een groeiend deel van de bevolking bezoekt muziekkuitvoeringen, musea en monumenten. De belangstelling voor toneel en dans bleef op hetzelfde niveau. De affiniteit met de traditionele cultuur groeide vooral onder het wat rijpere deel van de bevolking (40 jaar en ouder).

Overigens bestond de groei van het publiek vooral uit een grotere toeloop van incidentele bezoekers. Dat juist de incidentele culturele belangstelling groeit, past in de trend naar een situatie waarin men aan veel dingen nu en dan deelneemt. Afwisseling van activiteiten lijkt de norm te zijn geworden. Die jachtigheid is niet erg bevorderlijk voor de rust en concentratie die nodig zijn voor de beoefening van kunstzinnige activiteiten. Deelname aan die activiteiten liep op onderdelen sterk terug. Evenals bij lezen was de afname relatief groot onder het jongere deel van de bevolking.

Steeds meer mensen gaan één of meerdere malen per jaar met vakantie.

Steeds vaker wordt een vakantie in het buitenland gecombineerd wordt met een extra vakantie in eigen land. De toename van het binnenlands toerisme kwam ook de cultuurhistorische sector ten goede. Een bezoek aan museum, monument, oude stadskern of bezienswaardig dorpsgezicht kan blijkbaar makkelijk worden opgenomen in het programma van een uitstapje in eigen land. Niet alleen musea en andere culturele instellingen trokken meer bezoekers, maar ook bestemmingen van massatoerisme zoals pretparken.

De ongelijkheid van cultuurdeelname naar opleidingsniveau blijkt te zijn toegenomen. Op zoek naar gepast vermaak, zijn de wegen van hoger en lager opgeleiden verder uit elkaar komen te liggen. Kennelijk zien hoger opgeleiden in musea en monumenten een passender bestemming van een dagje uit dan in de trekpleisters voor massatoerisme.

Meer mensen zijn meer tijd aan sport gaan besteden. Sportbeoefening komt tegemoet aan de vraag naar boeiende belevenissen, een gezond leven, een sportief voorkomen en sociale contacten. Vooral de deelname aan sporten die men op individuele basis kan beoefenen groeide, de deelname aan teamsporten liep iets terug. Bij individuele sportbeoefening kan men tijdstip en frequentie van deelname beter op persoonlijke wensen en omstandigheden afstemmen, waardoor die sporten meer op een flexibele omgang met de vrije tijd zijn toege-

sneden. Ondanks deze hang naar meer individuele sporten is ook de sportbeoefening in verenigingsverband toegenomen, zodat geen sprake is van een ondubbelzinnige trend naar een meer individualistische vrijetijdsbesteding.

Een arbeidsverplichting buiten kantooruren vormt een drempel voor de deelname aan sommige collectieve vormen van vrijetijdsbesteding. De frequentie waarmee men in verenigingsverband kunstzinnige activiteiten beoefent alsmede het doorgaans gezamenlijk bezoek aan podia en musea wordt daar echter niet negatief door beïnvloed. Voor sportdeelname is werk buiten kantooruren daarentegen wel belemmerend.

Daarnaast ondervindt ook vrijwilligerswerk een negatieve invloed van werk buiten kantooruren. Van de werkende bevolking die in de onderzoekswEEK niet of nauwelijks buiten kantooruren had gewerkt, deed 35% enige vorm van vrijwilligerswerk. Onder degenen die veel afwijkende arbeidstijden kenden, bedroeg het percentage vrijwilligers slechts 22. Bij vrijwilligerswerk ten bate van het verenigingsleven zijn de deelnamepercentages 15 respectievelijk 7.

Van overheid naar markt Er bestaat geen vrijetijdsbeleid, zodat niet op basis van de analyse van één beleidsveld kan worden beoordeeld in welke richting de overheidsbemoeienis met de vrije tijd zich ontwikkeld heeft. Wel is er beleid dat consequenties heeft voor de begrenzing en de besteding van de vrije tijd. Dit beleid speelt zich in diverse sectoren af, een versnippering die algemene uitspraken over de richting van het overheidsbeleid bemoeilijkt. Niettemin geven diverse ontwikkelingen aanleiding te concluderen dat er in overheidsbeleid met consequenties voor de vrije tijd, een steeds grotere rol voor de markt is weggelegd.

De overheid heeft zich (nog) verder terug uit de vrije tijd teruggetrokken: zowel de begrenzing als de besteding van de vrije tijd werden geprivatiseerd. Arbeids- en winkeltijden zijn geliberaliseerd. Arbeidsdeelname van vrouwen wordt wel gestimuleerd, maar slechts mondjesmaat met maatregelen in de sfeer van kinderopvang gefaciliteerd. Ook pijlers van (indirecte) overheidsbemoeienis met de vrijetijdsbesteding - de steun voor het publieke omroepbestel en voor traditionele cultuuruitingen - raakten meer op de werking van de markt geënt. De publieke omroep moet zich in concurrentie met de commerciële zenders bewijzen en gesubsidieerde cultuurinstellingen (musea en podia) dienen in ruimere mate in hun eigen inkomsten te voorzien. Tevens blijft de overheid van publieke omroep en culturele instellingen verwachten dat zij zich van het marktaanbod onderscheiden. Zo wordt het functioneren van de publieke omroep niet alleen aan het publieksbereik, maar ook aan het volledig-programmavoorschrift afgemeten, terwijl orkesten niet alleen een royaal deel van het Nederlandse publiek moeten bereiken, maar ook werk van Nederlandse componisten ten gehore moeten brengen.

De overheid is één van de partijen op de markt van vrijetijdspasseringen, een partij die zich nog slechts onderscheidt doordat ze het publiek ook voor 'moeilijker' vormen van vermaak tracht te interesseren. Een enkele ministeriële roep om onthaasting (De Boer 1997) daargelaten, zijn er geen tekenen van een omslag naar meer ambitieuze, minder marktconforme beleidsdoelstellingen.

16.4.2 Het spitsuur van het leven In zijn rapport over het eerste Tijdsbestedingsonderzoek gebruikte Knulst (1977: 71-85) een aan de antropoloog Linton (1937: 271-287) ontleende indeling om aan te geven of een bezigheid tot een specifieke sociale rol behoort dan wel of die door vrijwel iedereen ondernomen wordt. Vanuit dit gezichtspunt kunnen drie typen bezigheden worden onderscheiden: specifieke bezigheden, die praktisch iedereen binnen een bepaalde groep verricht (*specialties*), algemene bezigheden, die praktisch iedereen verricht (*universals*), en facultatieve bezigheden,

die sommigen verrichten, maar die zodanig over de bevolking verspreid zijn dat ze niet kenmerkend zijn voor een bepaalde groep (*alternatives*).

Specifieke bezigheden zijn aan een welbepaalde sociale rol gebonden, terwijl algemene en facultatieve bezigheden in meerdere respectievelijk mindere mate bij iedereen op het repertoire staan. In het spreekwoordelijke kostwinnershuishouden is de zorg voor het huishouden bijvoorbeeld een specifiek vrouwelijke bezigheid. Het alomtegenwoordige televisie kijken is een universele bezigheid, terwijl een bezoek aan schouwburg of concertgebouw tot de facultatieve bezigheden gerekend kan worden.

Er bestaat uiteraard geen gouden standaard aan de hand waarvan men kan beslissen tot welke categorie een bepaalde bezigheid behoort. Desondanks kan de gebruikte indeling wel behulpzaam zijn bij het interpreteren van de veranderingen die zich in de loop der jaren hebben voorgedaan. Zo heeft het doen van de dagelijkse boodschappen met de opkomst van eenpersoons- en tweeverdienershuishoudens een evolutie doorgemaakt van een specifieke bezigheid naar een universele bezigheid. Onder vrouwen is het percentage dat de dagelijkse boodschappen doet onveranderd hoog, maar deze activiteit wordt steeds vaker ook door mannen ondernomen.

Met behulp van het onderscheid tussen specifieke, algemene en facultatieve bezigheden kunnen enkele ontwikkelingen in de (vrije)tijdsbesteding worden benoemd. Ten eerste laten minder bezigheden zich nog als specifiek kenschetsen. Een geringer aantal bezigheden is aan specifieke sociale rollen voorbehouden, en steeds meer bezigheden zijn tot de algemene dan wel tot de facultatieve bezigheden gaan behoren. Verplichtingen (betaalde arbeid én huishoudelijk werk) krijgen steeds meer het karakter van universele bezigheden, terwijl zich in de vrijetijdsbesteding een opmars van facultatieve bezigheden aftekent. Hierbij spelen twee processen een rol. In de sfeer van de verplichtingen vindt een herverdeling van taken over de seksen plaats, het duidelijkst te herkennen in de opkomst van eenpersoons- en tweeverdienershuishoudens. Vrouwen gingen vaker betaald werk verrichten, mannen gingen, schoorvoetend, een grotere bijdrage aan huishoudelijke taken leveren. In de sfeer van de vrijetijdsbesteding is van een zekere vervluchtiging sprake: de vrije tijd wordt over een groter aantal activiteiten verdeeld. Deze twee processen, hoe verschillend van aard ook, hebben, elk in hun eigen sfeer, dezelfde uitkomst: een groeiend aantal mensen heeft een groeiend aantal bezigheden.

In de sfeer van de verplichtingen groeide het aantal deelnemers aan betaalde arbeid en huishoudelijke taken, waardoor die verplichtingen universeler werden. In de vrije tijd groeide het aantal activiteiten dat men naar eigen goeddunken zo nu en dan onderneemt. De aanduiding 'facultatief' is daarom bijzonder op de vrijetijdsbesteding van toepassing: tal van vrijetijdsactiviteiten kan men ondernemen of naar believen achterwege laten.

Het universeler worden van verplichtingen heeft een opeenhoping van bezigheden in de levensfase van het dertigste tot het vijftigste levensjaar tot gevolg gehad, het meest bij tweeverdieners met jonge kinderen. In dit spitsuur van het leven tracht men een duurzame relatie, een vlotte carrière en verantwoord ouderschap te combineren. De opkomst van eenpersoons- en tweeverdienershuishoudens en de gedeeltelijke roldoorbreking in kostwinnershuishoudens deden het voorheen hoge niveau van taakspecialisatie afbrokkelen. Daarvoor in de plaats kwam het fenomeen taakcombinatie, doordat vrouwen meer maatschappelijke ambities gingen koesteren en mannen meer bij het gezinsleven met kinderen betrokken raakten.

Bijgevolg hebben meer mensen meer verplichtingen en ervaren meer mensen meer tijdsdruk. Die tijdsdruk bestaat uit twee componenten: het tijdsbeslag van

het totaal aan verplichtingen en de coördinatieproblemen bij het vervullen van de diverse verplichtingen.

Met betrekking tot het tijdsbeslag geldt als ideaal het zogenaamde combinatie-scenario, dat behelst dat beide partners 30 uur per week werken en dat ze de zorgtaken onder elkaar verdelen en gedeeltelijk uitbesteden. In de praktijk zijn echter veel anderhalfverdienershuishoudens ontstaan, waarin de man een volledige werkweek combineert met enige inbreng in het huishouden en de vrouw een deeltijd baan combineert met het grootste deel van de huishoudelijke taken. Bij die beslissing hebben behalve het tijdsbeslag ook problemen rond de coördinatie van verschillende verplichtingen een grote rol gespeeld, met name in gezinnen met kinderen.

Wat betreft dit coördinatieprobleem leeft de verwachting dat flexibilisering van arbeids- en winkeltijden enig soelaas biedt. Anderzijds is de ontwikkeling naar een 24-uurseconomie van kritische kanttekeningen voorzien. De vrees is geuit dat flexibele arbeidstijden een bedreiging betekenen voor collectieve vormen van vrijetijdsbesteding. De overweging dat onregelmatige werktijden het gezinsleven in het gedrang brengen, het kerkelijk leven bemoeilijken en het sociale leven onder druk zetten, vormden begin 1998 de aanleiding tot een door kerken geïnitieerde Actie tegen de 24-uurseconomie.

Los van eventuele economische voordelen heeft liberalisering van arbeids- en winkeltijden een zekere spreiding van tijdroosters tot gevolg. De combinatie van professionele en huiselijke verplichtingen wordt hierdoor vergemakkelijkt en de piekbelasting van voorzieningen als wegen en winkels verlicht.²⁴ Aangevuld met verruiming en flexibilisering van kinderopvang, met name ook van schoolgaande kinderen, kunnen de coördinatieproblemen in het spitsuur in het leven worden verminderd (cf. Commissie dagindeling 1998).

Flexibilisering blijkt echter op gespannen voet te staan met de deelname aan enkele collectieve vormen van vrijetijdsbesteding (sport en vrijwilligerswerk). Bovendien kan niet worden uitgesloten dat verdergaande flexibilisering ook voor andere collectieve vormen van vrijetijdsbesteding belemmerend zal blijken te zijn. Dat lijkt de prijs die voor de verlichting van de tijdsdruk betaald moet worden. Er lijkt een afweging gemaakt te moeten worden tussen een vermindering van het sociale karakter van de vrije tijd enerzijds en de verlichting van tijdsdruk en pieken anderzijds. Wellicht moet een deel van het sociale karakter van de vrijetijdsbesteding worden opgeofferd om knelpunten in de tijdsordering van individuen op te kunnen lossen.

16.4.3 Een parade van passanten

Hoewel weinig geprononceerd, daalde het aantal vrijetijdsactiviteiten dat men binnen het bestek van een doorsnee werkweek ontplooit, terwijl het aantal vrijetijdsactiviteiten waaraan men desgevraagd zegt deel te nemen, steeg. Dit duidt op een zekere vervluchtiging van de vrijetijdsbesteding: de beschikbare vrije tijd wordt over een groter aantal activiteiten verdeeld. Kennelijk groeide het aantal vrijetijdsactiviteiten dat men zo nu en dan onderneemt. Net als in de sfeer van de verplichtingen geldt ook in de sfeer van de vrije tijd dat een groeiend aantal mensen een groeiend aantal bezigheden heeft.

Voortzetting van deze trends betekent dat veel mensen bij veel activiteiten betrokken zijn, maar slechts weinig activiteiten intensief beoefenen. Wie nu eens dit doet en dan eens dat, is in die bezigheden geen specialist maar een passant. Omgekeerd geldt dat de diverse activiteiten weinig vaste klanten, maar veel incidentele deelnemers trekken.

Het beeld van een parade van passanten²⁵ vestigt de aandacht op enkele gevolgen van een eventuele verdere vervluchtiging van de vrijetijdsbesteding. Zo zijn aanbieders van vrijetijdsactiviteiten - van trekkers van massatoerisme tot culturele instellingen - dan niet meer verzekerd van een vast reservoir trouwe

klanten. Dit zal hen tot luidruchtige promotie van steeds weer nieuwe producten verleiden, hetgeen de individuele aanbieder van vermaak echter hooguit een tijdelijk gewin kan opleveren. De voortdurende confrontatie met een divers aanbod van avontuurlijke belevenissen kan er tevens toe leiden dat de vrijetijdsbesteding van consumenten nog vluchtiger van aard wordt. Steeds op zoek naar weer iets nieuws en enerverends, krijgt de consument de gedaante van een amusementsshopper, die de ene aanbieder van vermaak moeiteloos voor een andere verwisselt. Er doet zich dan bovendien de paradoxale situatie voor dat de wisselvalligheid van de publieksvoorkeuren tot gevolg kan hebben dat grote aantallen mensen op hetzelfde moment op hetzelfde idee komen of gebracht worden (Knulst 1996: 321-326). Mode, mooi weer en een aansprekende werving voor een amusementsproduct onder de zwevende consument kunnen letterlijk tot filevorming in de vrije tijd leiden.²⁶ Zowel bij producenten als bij consumenten van vermaak kunnen weloverwogen individuele beslissingen uiteindelijk suboptimale uitkomsten tot gevolg hebben.

Een verdere vervluchtiging van de vrijetijdsbesteding zal ertoe leiden dat men bij een groot deel van de activiteiten die men onderneemt slechts een passant blijft. Zowel in termen van sociale contacten als in termen van inhoudelijke verdieping lijken vrijetijdsactiviteiten daardoor een oppervlakkiger karakter te krijgen. Dit kan betekenen dat men minder bevrediging aan de vrije tijd ontleent dan bij een zekere concentratie op en verdieping van een geringer aantal vrijetijdsactiviteiten, maar ook dat het functioneren van organisaties die draaien bij de gratie van de inzet van vrijwilligers in gevaar komt. Bovendien zou de zappende amusementsconsument toch nog bevangen kunnen worden door een gevoel van onvrede over al de gemiste kansen, waarbij de ontevredenheid over de niet-gelezen boeken, de niet-beluisterde cd's, de niet-bekeken films, de niet-gemaakte reizen en de niet-beoefende sport afbreuk doet aan het genoegen van de wel ondernomen vrijetijdsactiviteiten.

Als gezegd, is de overheid één van de aanbieders op de markt van vrijetijdspasseries. Weliswaar onderscheidt de overheid zich van andere aanbieders in haar streven om passanten ook voor 'moeilijker' vormen van vrijetijdsbesteding interesseren, maar ook als aanbieder van 'het betere vermaak' stimuleert de overheid de aanwas van de parade van passanten.

- 16.4.4 Een cultureel anders geprogrammeerde generatie** Afwisseling van activiteiten is kenmerkend voor het huidige vrijetijdspatroon. Ook ouderen hebben tegenwoordig een breed en gevarieerd activiteitenrepertoire, zodat iedereen het ethos van de *Erlebniskultur* deelachtig lijkt te zijn. Achter de gedeelde hang naar steeds nieuwe belevenissen gaan echter ontwikkelingen schuil die de vrijetijdsbesteding van jongeren en die van ouderen juist verder uit elkaar doen groeien. Jongeren brengen steeds meer tijd voor de televisie door en gaan vaker naar discotheken en popconcerten, terwijl ouderen relatief veel zijn blijven lezen en er meer op uittrekken om oude steden en dorpsgezichten, musea, klassieke concerten en andere traditionele cultuuruitingen te bezoeken. Er lijkt zich een scheiding der geesten te voltrekken: terwijl ouderen een groeiende affiniteit met de traditionele cultuuruitingen aan de dag leggen, keren jongeren zich daar van af ten faveure van de hedendaagse populaire cultuur.²⁷ Onder de jeugd groeit de identificatie met een eigen leefstijl en de belangstelling voor zaken als popmuziek en sport, zaken die in hun leven een belangrijke plaats innemen (SCP 1985; Ter Bogt en Van Praag 1992). De leeftijd waarop mensen een krant gaan lezen, politieke belangstelling gaan ontwikkelen of zich voor cultuuruitingen als klassieke concerten en literatuur gaan interesseren, is sinds de jaren zestig en zeventig naar boven opgeschoven (Knulst 1989; Knulst en Kalmijn 1988).

De omstandigheden waarin jongeren opgroeien, zijn in de loop van de voorbije decennia veranderd. Op het eerste gezicht zijn de huidige omstandigheden gunstiger voor deelname aan traditionele cultuuruitingen dan voorheen. Jongeren gaan nu langer naar school en hebben dus meer gelegenheid om een niveau van culturele competentie te verwerven dat hun toegang geeft tot het domein van de cultuur. Bovendien groeien jongeren op op een niveau van welvaart dat weinig beperkingen aan cultuurdeelname oplegt.

Andere ontwikkelingen daarentegen verminderden de kans dat jongeren traditionele cultuuruitingen bezoeken. Jongeren gaan weliswaar langer naar school, maar, zeker na de introductie van de Mammoetwet, doen dat massaal. Hierdoor gaan jongeren meer dan voorheen met leeftijdsgenoten om. De sterke groei van speciaal op de jeugd gerichte vrijetijdsvoorzieningen (muziekzenders en uitgaansgelegenheden) en de beschikking over een eigen kamer in het ouderlijk huis geven de jeugd eveneens volop de gelegenheid om zich van volwassenen af te zonderen (Knulst 1993). De invloed van de vriendenkring versterkt de oriëntatie op de jeugdcultuur en de ontwikkeling van eigen smaakvoorkeuren. Bovendien is de houding van ouders en opvoeders tegenover het vrijetijdsgedrag van jeugdigen sinds de jaren zeventig veranderd. Meer in het algemeen veranderden de betrekkingen tussen opvoeders en kinderen van een bevelshuishouding in de richting van een onderhandelingshuishouding (De Swaan 1979; Kapteyn 1985). In gezinnen werd steeds meer acht geslagen op wensen en gevoelens van kinderen. Jongeren zagen kans de competentie te claimen om zelf uit te maken wat mooi is, om zelf hun haardracht en kleding te bepalen en om zelf het meest passende vertier te kiezen.

Ook het klimaat van cultuuroverdracht kwam in het teken van de niet-autoritaire opvoeding te staan. Aan de eigen smaakvoorkeuren van jongeren werd meer betekenis toegekend. Hierdoor boette het *Bildungsideal* van culturele vorming binnen en buiten de school verder aan betekenis in. Onder (post)modern opgevoede generaties heeft het besef van een verschil tussen elitaire en populaire cultuur minder ingang gevonden.

Voor ouderen, daarentegen, veranderden de omstandigheden ten gunste van cultuurdeelname. De leeftijdsfase vanaf het vijftigste levensjaar wordt, anders dan de daaraan voorafgaande fasen van scholing, carrière en gezin, gekarakteriseerd door een afnemende tijdsdruk. Dankzij vervroegde uittrekking en verbeterde gezondheid zijn ouderen nu meer in de gelegenheid om culturele activiteiten te ondernemen dan 25 jaar geleden. Mensen in de leeftijd tot 40 jaar hebben door de opkomst van de taakcombinatie juist minder vrije tijd gekregen.

In deze schets van de zich van elkaar verwijderende culturele smaakvoorkeuren van ouderen en jongeren, kunnen twee invalshoeken worden onderscheiden. Enerzijds is gewezen op de vermeerderde gelegenheid tot cultuurparticipatie in de levensfase na het vijftigste levensjaar (levensfaseperspectief), anderzijds op de veranderde omstandigheden waarin recente generaties opgroeien (socialisatieperspectief).

Het levensfaseperspectief suggereert dat de oorzaak van het uiteengroeien van de culturele interesses van jongeren en ouderen gelegen is in het feit dat mensen tot 40 jaar tegenwoordig arbeid en zorgtaken moeten combineren, hetgeen tijdsintensieve vrijetijdsbestedingen als cultuurdeelname belemmert. In de levensfase boven de 50 jaar valt die belemmering van de tijdsdruk geleidelijk weg. Mogelijk wordt de omarming van traditionele cultuuruitingen daarom tot op een rijpere leeftijd uitgesteld. Dit perspectief wettigt de verwachting dat de jongeren en jongvolwassenen van nu met het klimmen der jaren alsnog eveneens in die cultuuruitingen geïnteresseerd zullen raken.

Het socialisatieperspectief, daarentegen, suggereert dat het verschil in culturele interesse berust op het feit dat oudere en jongere generaties uiteenlopend 'geprogrammeerd' zijn, omdat ze in verschillende historische omstandigheden opgroeiden. Vanwege veranderingen in opvoedingsklimaat en opvoedingsidealen en de opkomst van een jeugdcultuur, zouden generaties die in of na de jaren zestig opgroeiden op cultureel gebied anders geprogrammeerd zijn dan eerdere generaties. Dit perspectief leidt tot de verwachting dat de belangstelling voor hedendaagse populaire cultuur onder de jongere generaties zal voortduren wanneer zij ouder worden, omdat de smaakvoorkeuren die tijdens de adolescentie hebben postgevat op latere leeftijd zullen beklijven. De teruggelopen belangstelling voor traditionele cultuuruitingen van het jongere bevolkingsdeel blijkt beter te kunnen worden verklaard vanuit het socialisatieperspectief dan vanuit het levensfaseperspectief (Knulst en Kraaykamp 1996; De Haan 1997). Dit betekent dat de divergentie in culturele interesse voor een belangrijk deel samenhangt met verschillen in de wijze waarop en de omstandigheden waaronder generaties gesocialiseerd zijn. Deze conclusie impliceert dat er meer aan de hand is dan een verschil tussen jongeren en ouderen. De socialisatietheorie behelst immers ook dat culturele smaakvoorkeuren op latere leeftijd zullen beklijven. De jongeren van nu zullen dus ook bij het klimmen der jaren op de hun vertrouwde populaire cultuur georiënteerd blijven. Op den duur zou dit kunnen betekenen dat het publiek van traditionele cultuuruitingen vergrijsd en slinkt.

Het zou te ver voeren de jongste generaties als cultuurarm te bestempelen. Ze hebben andere culturele smaakvoorkeuren ontwikkeld, voorkeuren die minder op traditionele cultuuruitingen gericht zijn. Wellicht ontwikkelen zij met het klimmen der jaren eveneens een sterkere culturele belangstelling (levensfase-effect). Mocht dit zo zijn, dan zullen ze waarschijnlijk in eerste instantie teruggrijpen op de hun vertrouwde cultuurvormen uit de jongerencultuur. De jongste generaties hebben minder affiniteit met van oudsher door de overheid ondersteunde traditionele cultuuruitingen als toneel, beeldende kunst, klassieke muziek en literatuur. Vanuit het socialisatie- of generatieperspectief bezien zal de groep die de vruchten plukt van de overheidssteun aan de schone kunsten, waarschijnlijk vergrijzen en slinken. Verschillende onderdelen van het overheidsbeleid lijken hier op gespannen voet met elkaar te staan. Waar gesubsidieerd jongerenwerk, in een poging de doelgroep aan te spreken, vooral op de jongerencultuur inhaakt, plukken gesubsidieerde cultuuruitingen de wrange vruchten van een cultureel anders geprogrammeerd en daardoor voor hen minder bereikbaar publiek. De afgenomen belangstelling voor traditionele cultuuruitingen bij de huidige jongeren is ook in de laatste cultuurnota onderkend (OC&W 1996a). In de notitie *Cultuur en school* (OC&W 1996b) wordt een verbetering van het culturele klimaat op scholen bepleit, door meer van plaatselijke culturele voorzieningen gebruik te maken. De vrijheid die scholen daarbij geboden wordt, kan tot gevolg hebben dat dit beleid vooral een extra stimulans betekent voor scholen die toch al veel aan cultuur doen (De Haan 1997). Tevens doet de overheid met de introductie van een nieuw vak in het voortgezet onderwijs opnieuw een poging om jongeren voor kunst en cultuur te enthousiasmeren. Medio 1998 werd het vak culturele en kunstzinnige vorming 1 (CVK1) een verplicht onderdeel van het curriculum in de bovenbouw van havo en vwo. Naast het bestaande onderwijs in literatuur, tekenen en muziek behoren ook film, architectuur, mode en podiumkunsten tot het lespakket van dit nieuwe vak. Mocht dit beleid erin slagen om de schoolgaande jeugd meer met cultuuruitingen in aanraking te brengen, dan is het niet zeker dat dit ook na de schoolperiode effect zal blijven hebben. Tot op heden is de cultuurdeelname onder de

leerplichtige jeugd, een levensfase waarin ouders en leerkrachten nog een grote invloed op de tijdsbesteding hebben, onverminderd hoog. De lakmoesproef voor dit beleid is echter de deelname in de daaropvolgende levensfase, wanneer jongeren baas over hun eigen vrije tijd geworden zijn.

Ondanks het brede spectrum aan cultuureducatieve impulsen dat sinds de jaren vijftig werd toegediend, is de belangstelling voor traditionele cultuuruitingen vooral in deze levensfase, wanneer jongeren niet langer via de school te bereiken zijn, teruggelopen. Anderzijds geeft onderzoek naar de gevolgen van eindexamens in kunstzinnige vakken aanleiding te verwachten dat onderwijs in culturele en kunstzinnige vorming "een bescheiden bijdrage" aan de cultuurparticipatie in de latere levensloop kan leveren (Nagel et al. 1996: 153). De notie dat recentelijk opgegroeide generaties in cultureel opzicht anders geprogrammeerd zijn, geeft niettemin aanleiding tot bescheidenheid wat betreft de kans van slagen van pogingen om die generaties meer voor traditionele cultuuruitingen te interesseren.

Noten

- ¹ Het is de verdienste van Wim Knulst, thans hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Brabant, dat het onderzoek naar vrije tijd, media en cultuur een vaste plaats in onderzoek en rapportages van het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft ingenomen. Dit is het eerste Sociaal en Cultureel Rapport dat zonder zijn medewerking totstandkomt. Niettemin drukt hij een stempel op dit hoofdstuk, omdat hierin wordt voortgebouwd op de door hem opgezette onderzoekstraditie.
- ² Het meest recentelijk gepubliceerde voorbeeld van dagboekje, bezighedenlijst en enquête is te vinden in de studie *Tijd komt met de jaren* (Knulst en Van Beek 1990). Een studie over de tijdsbesteding in de periode 1975-1995, met gedetailleerder onderzoeksuitkomsten en onderzoeksverantwoording dan dit hoofdstuk, is in voorbereiding.
- ³ De twee laatste meetjaren van het AVO zijn de enige van de hier gebruikte metingen die analyses naar etniciteit mogelijk maken. Daarom wordt er in deze rapportage over de laatste 25 jaar niet aan gerefereerd. In een recente studie naar de beoefening van kunstzinnige activiteiten is wel reeds op de etnische factor ingegaan (De Haan en Knulst 1998).
- ⁴ Niet elk van de in eerdere hoofdstukken beschreven maatschappelijke ontwikkelingen wordt met vrije tijd, media en cultuur in verband gebracht. De etnische factor ontbreekt hier vanwege gebrek aan informatie, terwijl bestuurlijke veranderingen niet op deze thema's van toepassing lijken te zijn. Aan veranderingen in het opinieklimaat zal alleen worden gerefereerd waar het gaat om veranderende opvattingen over man-vrouwrollen.
- ⁵ Hoewel het woord 'tweeverdieners' taalkundig problematisch is, is het inmiddels dermate ingeburgerd dat het ook hier wordt gebruikt.
- ⁶ Dezelfde verschillen worden gevonden wanneer wordt gecontroleerd voor het effect van opleidingsniveau. Dit duidt erop dat deze verschillen niet kunnen worden toegeschreven aan verschillen in opleidingsniveau tussen kostwinners- en tweeverdienershuishoudens.
- ⁷ Doordat de werknorm als gemiddelde over langere periodes is opgevat (er zijn normen per week, per 4 weken en per 13 weken), kan incidenteel sterk van de standaardwerktijden worden afgeweken, mits binnen die langere periodes voldoende compensatie plaatsvindt. Werkdagen van 13 uur en werkweken van 70 uur (7 dagen van 10 uur) zijn mogelijk, waardoor de flexibiliteit van de arbeidsinzet is vergroot (De Lange en Vos 1995).
- ⁸ In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1997 van het ministerie van Economische Zaken is aangekondigd dat in 1998 een evaluatie van de effecten van de verruiming van de winkeltijden zal plaatsvinden. In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1998 maakt dat ministerie er melding van dat de helft van de consumenten gebruikmaakt van de avondopenstelling van winkels (gemiddeld bijna tweemaal per week). Een kwart van de bevolking benut de openstelling op zondag (gemiddeld vijf keer per jaar) (ontleend aan: CBS 1997).

- ⁹ Zie Van den Broek (1996) voor een soortgelijke analyse van de gevolgen van de naar huishoudenssamenstelling veranderende bevolkingsopbouw.
- ¹⁰ Zie de vorige editie van het SCR voor informatie over de ontwikkelingen in andere vormen van vrijetijdsbesteding.
- ¹¹ Toerisme en recreatie laten zich niet goed in het bestek van een doorsnee werkweek bestuderen. In de desbetreffende paragraaf worden andere databronnen gebruikt.
- ¹² Dit is vastgesteld door het aantal episodes te tellen gedurende welke men zich op enige vrijetijdsactiviteit richt. Het verschil met diversiteit is dat een vrijetijdsbesteding als sporten daar één keer geteld wordt, ongeacht het aantal keren per week dat men in de loop van de week gesport heeft. Wie elke dag van de week een half uur sport, krijgt bij de bepaling van de verbrokkeling 7 eenheden toegekend, wie eens per week 3,5 uur sport krijgt bij die vaststelling slechts 1 eenheid toegekend.
- ¹³ Pearsons correlatiecoëfficiënt daalde van 0,26 in 1980 naar 0,06 in 1995.
- ¹⁴ Pearsons correlatiecoëfficiënt bedraagt 0,18 respectievelijk 0,00.
- ¹⁵ Dit gebeurde voor het eerst in de nota *Massamediebeleid* uit 1975 (TK 1974/1975) en recentelijk opnieuw in de nota *Publieke omroep in Nederland* (TK 1990/1991).
- ¹⁶ Deze omroepvereniging zouden elk ten minste 100.000 à 150.000 leden moeten tellen, die voor hun lidmaatschap een bepaald bedrag over hebben (als voorbeeld werd het bedrag van 25 gulden genoemd). De omroepverenigingen zouden verder in vierjaarlijkse verkiezingen een drempelwaarde van 10% à 15% van de uitgebracht stemmen moeten overschrijden. Het 'verkiezingsresultaat' zou tevens bepalend zijn voor het aandeel in de programma's en de invloed op de programmering (Commissie publieke omroep 1996).
- ¹⁷ Collectieve vormen van vrijetijdsbesteding zijn opgevat als gezamenlijke activiteiten waarover afspraken zijn gemaakt. Behalve activiteiten in verenigingsverband en vrijwilligerswerk valt hier ook het bezoek aan podia en musea onder, aangezien men daar in de regel niet alleen, maar in gezelschap van familieleden en/of vrienden naar toe gaat (De Haan 1997: 111-114; De Haan 1998).
- ¹⁸ Discussienota *Kunstbeleid* (CRM 1972), de nota *Kunst en kunstbeleid* (TK 1975/1976) en de nota *Naar een nieuw museumbeleid* (TK 1976/1977).
- ¹⁹ In de eerste drie decennia na de Tweede Wereldoorlog steeg het aantal musea van 180 naar 355 in 1975 om vervolgens verder toe te nemen tot 732 in 1993. Het aantal van rijkswege beschermde monumenten steeg in de periode 1973-1993 van 39.700 naar 43.400. De meeste monumenten dateren van vóór 1850.
- ²⁰ Rijksarchief, gemeentearchief, streekarchief, streekarchivaat, gemeentesecretarie, waterschapsarchief, waterschapssecretarie.
- ²¹ Sorokin (1947: 593-606) voorspelde nog vóór de opkomst van de televisie een verschuiving van een symbolische en op ideeën gebaseerde cultuur (*ideational* resp. *idealistic*) naar een sensualistische cultuur (*sensate culture*).
- ²² In dit cijfer zijn mensen die alleen gefietst of gewandeld hebben niet meegeteld. Bij deze vormen van sport is de vraagstelling in de enquête enigszins veranderd, waardoor de gegevens niet meer goed vergelijkbaar zijn. Doordat deze twee modaliteiten van lichamelijke sport niet zijn meegeteld, wijkt het deelnamepercentage af van hetgeen is gerapporteerd in het *SCR 1996*.
- ²³ In de periode 1979-1995 is de deelname aan zeven teamsporten onderzocht: voetbal, zaalvoetbal, handbal, hockey, volleybal, korfbal en basketbal. Over de deelname aan de afzonderlijke sporten is gerapporteerd in het *SCR 1996*.
- ²⁴ De problemen die de Commissie dagindeling onlangs signaleerde (Commissie dagindeling 1998) zijn in belangrijke mate dezelfde problemen die midden jaren tachtig werden genoemd bij de aanzet tot een beleidsvisie op de vrije tijd (WVC 1983; ICW 1985; Idenburg 1985), met dien verstande dat wat toen als problematisch gold uit het oogpunt van de vrije tijd, nu geproblematiseerd wordt vanuit het perspectief van de combinatie van arbeid en zorg.
- ²⁵ Deze naamgeving is ontleend aan Oosterman (1993), wiens notie 'parade der passanten' overigens een andere betekenis heeft.
- ²⁶ Voor de beheersing van de parade der passanten zal in de toekomst wellicht een groter beroep gedaan moeten worden op het zogenoemde *visitor management*, dat beoogt de toeristisch-recreatieve bezoekersstroom naar bezienswaardige dorpen en steden in balans te brengen met de belangen van de lokale woongemeenschap (Hodes et al. 1995

en 1997). Eén van de aanbevelingen in het *Handboek visitor management* is overigens om de openingstijden van bezienswaardigheden te verruimen. Ook hier leeft de gedachte aan flexibilisering van de tijdsordening (Hodes et al. 1997: 59).

²⁷ Strikt genomen kunnen twee begrippenparen worden onderscheiden: traditioneel versus modern en elitair versus populair. Hier is echter een onderscheid gemaakt tussen traditionele cultuuruitingen en eigentijdse populaire cultuur. Traditionele cultuuruitingen omvatten musea, monumenten, klassieke muziek, opera, toneel en ballet. Popmuziek, bioscoopfilms en andere recreatieve attracties zijn tot de hedendaagse populaire cultuur gerekend.

Literatuur

- Van den Akker en Niphuis-Nell (1997) P. van den Akker en M. Niphuis-Nell. Faciliteiten voor de combinatie van arbeid en zorg. In: C.S. van Praag en M. Niphuis-Nell (red.). Het gezinsrapport. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 143: 109-135).
- Van den Akker et al. (1994) P. van den Akker, A. van der Avort en A. van den Elzen. Rolgedrag van mannen en vrouwen: gemankeerde emancipatie. In P. Ester en L. Halman (red.). De cultuur van de verzorgingsstaat. Tilburg: Tilburg University Press, 1994 (135-167).
- Bardoel (1996) J. Bardoel. Verversen of vertrossen? In: Informatie en informatiebeleid (1996) 14/3 (5-7).
- Bardoel (1997) J. Bardoel. Wie is de baas in Hilversum? In: Informatie en informatiebeleid (1997) 15/1 (10-14).
- Batenburg en Knulst (1993) R. Batenburg en W. Knulst. Sociaal-culturele beweegredenen. Onderzoek naar de invloed van veranderende leefpatronen op de mobiliteitsgroei sinds de jaren zeventig. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1993 (Cahier 96).
- Beckers et al. (1994) T. Beckers, M. van den Heuvel en S. Raaijmakers. Een flexibele tijdordening en de gevolgen voor de amateursport. Een eerste verkenning. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant (vakgroep Vrijtijdswetenschappen) 1994.
- Bekkers (1997) W. Bekkers. Radio in het digitale tijdperk. In: Tijdschrift voor communicatiewetenschap (1997) 25/3 (167-174).
- Van den Berg (1985) H.O. van den Berg. De structuur van het kunstbeleid. Rijswijk/Den Haag: SCP/Staatsuitgeverij, 1985.
- Bevers (1993) T. Bevers. Georganiseerde cultuur. De rol van overheid en markt in de kunstwereld. Bussum: Coutinho, 1993.
- Blokland (1991) H.T. Blokland. Vrijheid, autonomie, emancipatie. Een cultuurfilosofische en cultuurpolitieke beschouwing. Delft: Eburon, 1991.
- De Boer (1997) M. de Boer. Tijd en consumptie: perspectieven voor het milieu. In: Vrijtijdstudies (1997) 15/1 (41-44).
- Ter Bogt en Van Praag (1992) T.F.M. ter Bogt en C.S. van Praag. Jongeren op de drempel van de jaren negentig. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1992 (Cahier 90).
- Breedveld (1998) K. Breedveld. Illusies van een 24-uurs economie. In: Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken (1998) 14/1 (23-36).
- Breedveld en Van den Heuvel (1995) K. Breedveld en M. van den Heuvel. De georganiseerde sport in een flexibele tijdordening. In: Vrije tijd en samenleving (1995) 13/2 (7-19).
- Breedveld et al. (1997) K. Breedveld, M. Gunning, M. van den Heuvel, P. Peters en H. van der Werff. Tijden veranderen. Een inventarisatie van projecten gericht op het vergemakkelijken van de combinatie zorg en arbeid. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1997 (Werkdocument 55).
- Van den Broek (1996) A. van den Broek. Vrijtijdsbesteding en huishoudensvorm. In: Vrijtijdstudies (1996) 14/4 (6-18).
- Van den Broek (1998) A. van den Broek. De gezinsagenda: sociale aspecten van het gezinsleven in Nederland, 1975-1995. Paper gepresenteerd op de 8e Sociaal-wetenschappelijke studiedagen, Amsterdam, 16-17 april 1998.
- CBS (a) Nationale rekeningen. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (diverse jaren).
- CBS (b) Statistisch jaarboek (vóór 1990: Statistisch zakboek). Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (diverse jaren).
- CBS (c) Continue Vakantie Onderzoek. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (diverse jaren).
- CBS (1993) Centraal Bureau voor de Statistiek. Jaarboek cultuur 1993. Den Haag: Sdu, 1993.
- CBS (1995) Centraal Bureau voor de Statistiek. Jaarboek cultuur 1995. Den Haag: Sdu, 1995.

- CBS (1997) Onderzoek naar de waardering van nieuw EZ-beleid. Centraal Bureau voor de Statistiek (niet gepubliceerd).
- Commissie dagindeling (1998) Commissie dagindeling. Dagindeling, tijd voor arbeid en zorg. Eindadvies. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1998.
- Commissie publieke omroep (1996) Terug naar het publiek. Rapport van de Commissie publieke omroep. Den Haag: Commissie publieke omroep, 1996.
- Commissie toekomstscenario's (1995) Commissie Toekomstscenario's herverdeling onbetaalde arbeid. Onbetaalde zorg gelijk ver deeld. Toekomstscenario's voor herverdeling van onbetaalde zorgarbeid. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995.
- Council of Europe (1994) Council of Europe. Cultural policy in the Netherlands. Report by the panel of European experts. Strasbourg: European programme for the appraisal of cultural policies, 1994.
- CRM (1972) Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk. Discussienota Kunstbeleid. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1972.
- CRM (1974) Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Nota Sportbeleid. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1974.
- Crum (1991) B. Crum. Over *versporting* van de samenleving. Reflecties over bewegingsculturele ontwikkelingen met het oog op sportbeleid. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1991.
- Van Dijk (1994) L. van Dijk. Choices in child care. The distribution of child care among mothers, fathers and non-parental care providers. Utrecht: ICS, 1994.
- Elchardus (1996) M. Elchardus. De gemobiliseerde samenleving. Brussel: Koning Boudewijn Stichting, 1996.
- Ganzeboom en Haanstra (1989) H. Ganzeboom en F. Haanstra. Museum en publiek. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1989.
- Groen en Van der Neut (1995) C. Groen en D. van der Neut. Instelling kennistransferpunt kan rendement projecten ver groten. In: Cultuurhistorisch toerisme. Erf goed al goed. Special bij Recreatie en toerisme (april 1995: 6-7).
- De Haan (1997) J. de Haan. Het gedeelde erfgoed. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 136).
- De Haan (1998) J. de Haan. Cultural Networks. Paper gepresenteerd op de vijfde European international conference on social network, Barcelona, 28-31 mei 1998.
- De Haan en Knulst (1998) J. de Haan en W. Knulst. De kunstzinnige burger wordt ouder. Kunstbeoefening in de vrije tijd opnieuw onderzocht. Utrecht: LOKV, 1998.
- De Haan et al. (1994) E. de Haan, P. Vos en Ph. De Jong. Flexibiliteit van de arbeid. Amsterdam: Welboom Bladen, 1994.
- Hodes et al. (1995) S. Hodes, K. Swart en A. Dings. Visitor management: balans zoeken tussen toerisme, lokale gemeenschap en stedelijke omgeving. In: Cultuurhistorisch toerisme. Erf goed al goed. Special bij Recreatie en toerisme (april 1995: 31).
- Hodes et al. (1997) S. Hodes, K. Swart, A. Dings, J. van Wijk en P. de Koning. Handboek visitor management. Instrumenten ter bevordering van het evenwicht tussen toerisme, het stedelijk product en de bewoners en andere gebruikers van een stad. Den Haag: Sdu, 1997.
- Hooghiemstra (1997) E. Hooghiemstra. Een- en tweeverdieners. In: M. Niphuis-Nell (red.). Sociale atlas van de vrouw, deel 4 Veranderingen in de primaire leef sfeer. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 141: 53-84).
- ICW (1985) Interdepartementale coördinatiecommissie welzijnsbeleid/Projectgroep vrije tijd. Vrije tijd: een visie. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1985.
- Idenburg (1985) Ph.A. Idenburg. Tijd en overheid: kanttekeningen bij een onrijpe politieke discussie. In: Beleid en maatschappij (1985) 11 (301-306).
- De Jager (1967) H. de Jager. Cultuuroverdracht en concertbezoek. Leiden: Stenfert Kroese, 1967.
- Kapteyn (1985) P. Kapteyn. De speeltuin Nederland. Amsterdam: Arbeiderspers, 1985.
- Knulst (1977) W. Knulst. Een week tijd. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1977 (Cahier 10).
- Knulst (1980) W. Knulst. 1970-1980: tien jaar ontwikkeling van het toneel. Amsterdam: Instituut voor Theateronderzoek, 1980.
- Knulst (1982) W. Knulst. Mediabeleid en cultuurbeleid: een studie over de samenhang tussen twee beleidsvelden. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1982.
- Knulst (1985) W. Knulst. Sociale cultuurspreiding: voorgeschiedenis, uitwerking, resultaten van een ideaal. In: H. van Manen (red.). Kunstbeleid, een inleiding. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 1985 (78-97).
- Knulst (1989) W. Knulst. Van vaudeville tot video. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: SCP/Samsom, 1989 (Sociale en Culturele Studie 12).

- Knulst (1991) W. Knulst. Zorg om de cultuur. De toenadering van media- en cultuurpolitiek. In: J. Bardeel en J. Bierhoff (red.). Informatie, achtergronden, analyses. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1991 (21-46).
- Knulst (1993) W. Knulst. Vijftiengint jaar cultuuroverdracht en concertbezoek. "Als je groot bent mag je ook mee." In: Boekmancahier (1993) 5 (24-37).
- Knulst (1995) W. Knulst. Podia in een tijdperk van afstandsbediening. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1995 (Cahier 117).
- Knulst (1996) W. Knulst. 25 jaar onderzoek naar de diversiteit van het vrijetijdsgedrag. In: H. Ganzeboom en S. Lindenberg (red.). Verklarende sociologie. Opstellen voor Reinhard Wippler. Amsterdam: Thesis Publishers, 1996 (311-328).
- Knulst en Van Beek (1990) W. Knulst en P. van Beek. Tijd komt met de jaren. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1990 (Sociale en Culturele Studie 14).
- Knulst en Kalmijn (1988) W. Knulst en M. Kalmijn. Van woord naar beeld? Rijswijk/Alphen aan den Rijn: SCP/Samsom, 1988 (Cahier 66).
- Knulst en Kraaykamp (1996) W. Knulst en G. Kraaykamp. Leesgewoonten. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996 (Sociale en Culturele Studie 23).
- Knulst en Schoonderwoerd (1983) W. Knulst en L. Schoonderwoerd. Waar blijft de tijd? Den Haag: Staatsuitgeverij, 1983 (Sociale en Culturele Studie 4).
- De Lange en Vos (1995) W. de Lange en P. Vos. De nieuwe Arbeidstijdenwet. Handleiding voor de praktijk. Deventer: Kluwer, 1995.
- De Leeuw (1995) S. de Leeuw. Televisiedrama: podium van identiteit. Een onderzoek naar de relatie tussen omroepidentiteit en Nederlands televisiedrama 1969-1988. Amsterdam: Otto Cramwinckel, 1995.
- Ligthart (1988) P. Ligthart. Toneelbeleid in Nederland vanaf 1950. Subsiëring en advisering. Amsterdam: Boekmanstichting, 1988.
- Linton (1937) R. Linton. The study of man. An introduction. New York: Appleton, 1937.
- LNV (1993) Kiezen voor recreatie. Beleidsnota openluchtrecreatie 1992-2010. Den Haag: ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1993.
- Maas et al. (1990) I. Maas, R. Verhoeff en H. Ganzeboom. Podiumkunsten en publiek. Een empirisch-theoretisch onderzoek naar omvang en samenstelling van het publiek van de podiumkunsten. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1990.
- Nagel et al. (1996) I. Nagel, H. Ganzeboom, F. Haanstra en W. Oud. Effecten van kunsteducatie in het voortgezet onderwijs. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, 1996.
- Niphuis-Nell (1997) M. Niphuis-Nell. Beleid inzake herverdeling van onbetaalde arbeid. In: M. Niphuis-Nell (red.). Sociale atlas van de vrouw, deel 4 Veranderingen in de primaire leef sfeer. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (287-334) (Cahier 141).
- Niphuis-Nell en De Beer (1997b) M. Niphuis-Nell en P. de Beer. Verdeling van arbeid en zorg. In: C.S. van Praag en M. Niphuis-Nell (red.). Het gezinsrapport. Rijswijk/Den Haag: SCP/ VUGA, 1997 (Cahier 143: 43-108).
- NRIT (1996) Trendrapport toerisme 1995/96. Breda: Nederlands Researchinstituut voor Recreatie en Toerisme, 1996.
- OC&W (1996a) Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Pantser of ruggegraat. Den Haag: Sdu, 1996.
- OC&W (1996b) Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Cultuur en school. Den Haag: Sdu, 1996.
- Oldenboom et al. (1996) E.R. Oldenboom, P. Hopstaken en F. van der Meer. De nationale bestedingen aan sport. Amsterdam: SEO, 1996.
- Oosterbaan Martinius (1990) W. Oosterbaan Martinius. Schoonheid, welzijn, kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945. Den Haag: Sdu, 1990.
- Oosterman (1993) J. Oosterman. Parade der passanten. De stad, het vertier en de terrassen. Utrecht: Jan van Arkel, 1993.
- Regouin et al. (1977) M. Regouin, M. Bedaux-de Jonge en H. Overduin. Met de Kunstkar vooruit. Amsterdam: Boekmanstichting, 1977.
- Schulze (1992) G. Schulze. Die Erlebnisgesellschaft: Kultursoziologie der Gegenwart. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1992.
- SCP (1984) Sociaal en Cultureel Rapport 1984. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1984.
- SCP (1985) Jongeren in de jaren tachtig. Rijswijk: SCP, 1985 (Cahier 47).
- SCP (1992) Sociaal en Cultureel Rapport 1992. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1992.
- SCP (1994) Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994.
- SCP (1996) Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996.

- Sorokin (1947) P.A. Sorokin. *Society, culture and personality*. New York/London: Harper, 1947.
- De Swaan (1979) A. de Swaan. *Uitgaansbeperking en uitgaansangst. Over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding*. Amsterdam: De Gids/Meulenhoff, 1979.
- TK (1974/1975) Nota Massamedia-beleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1974/1975, 13353.
- TK (1975/1976) Nota Kunst en kunstbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1975/1976, 13981, nr. 2.
- TK (1976/1977) Nota Naar een nieuw museumbeleid. Tweede Kamer, zittingsjaar 1976/1977, 14290, nr. 1.
- TK (1978/1979) Nota Toeristisch beleid. Tweede Kamer, zittingsjaar 1978/1979, 15671, nrs. 1-2.
- TK (1979/1980) Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. *Topsport en rijksoverheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1979/1980, nr. 3.
- TK (1984/1985) Ministerie van Landbouw en Visserij. *Nota Toeristisch beleid 1985-1990*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984/1985, 18469, nr. 3.
- TK (1989/1990) Ministerie van Economische Zaken. *Nota Ondernemen in toerisme*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, nr. 2.
- TK (1990/1991) *Nota Publieke omroep in Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 22147, nr. 2.
- TK (1996/1997) *Nota Sportbeleid. Wat sport beweegt*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25125, nrs. 1-2.
- Veenstra (1991) R. Veenstra. *Musea en de publieksfunctie. De ontwikkeling van educatie en public relations in Nederlandse musea*. In: *Boekmancahier* (1991) 3 (164-176).
- Welters (1975) L.A. Welters. *Het Lijnbaancentrum. Experimentele exposities Amsterdam*: Boekmanstichting, 1975.
- Winkelman en Van Hessen (1989) *Masterplan cultuurhistorisch toerisme*. Den Haag: Bureau Winkelman en Van Hessen, 1989.
- WVC (1983) *Naar een beleidsvisie op de vrije tijd. Een verkennende studie*. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1983.
- WVC (1990) *Bedreigd cultuurbezit. Deltaplan voor het cultuurbehoud*. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1990.
- WVC (1992) Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. *Investeren in Cultuur. Nota Cultuurbeleid 1993-1996*. Den Haag: Sdu, 1992.
- WVC (1993) *Cultuurbeleid in Nederland. Nationaal rapport Europees programma voor de evaluatie van nationaal cultuurbeleid*. Rijswijk: Raad van Europa/ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1993.
- Wijfjes en Van den Heuvel (1991) H.B.M. Wijfjes en J.H.J. van den Heuvel (red.). *De omroep een zorg. De toekomst van de publieke omroep in Europa*. Amsterdam: Otto Cramwinckel, 1991.
- Zweers en Welters (1970) W. Zweers en L. Welters. *Toneel en publiek in Nederland*. Den Haag/Rotterdam: Nijgh en Van Ditmar, 1970.



§ 17.1 Inleiding Sinds de eerste editie van 1974 is in de Sociale en Culturele Rapporten (SCR) aandacht besteed aan 'participatie'. In 1974 ging het om de "deelname van de burger aan het samenlevingsgebeuren (incl. de beleidsvorming en uitvoering)" (SCP 1974: 191). Centraal stond de beïnvloeding van beleid en bestuur; het ging om 'participatie in' sociale en culturele gebeurtenissen, te onderscheiden van de 'participatie aan' dezelfde gebeurtenissen in de hoedanigheid van consument. In dit en het volgende rapport ging het in het participatiehoofdstuk om democratisering, niet alleen van de politiek maar ook van het bedrijfsleven. In latere jaren ging het steeds meer om politieke participatie in de zin van beïnvloeding van overheidsbeleid. Er werd over geschreven in samenhang met bestuurlijke beschouwingen in hoofdstukken met de titel 'Participatie en beleid'. In de loop van de jaren tachtig kwam er meer belangstelling voor participatie in bewegingen die niet primair op de overheid waren gericht. Deze 'nieuwe sociale bewegingen' waren wel politiek van aard in de zin dat ze collectieve-besluitvormingsprocessen wilden beïnvloeden en veranderingen in de gehele maatschappij wilden bewerkstelligen (vgl. SCP 1992: 508 e.v.). In de rapporten van 1994 en 1996 geraakte het openbare bestuur wat uit het zicht toen in de participatiehoofdstukken de aandacht werd verbreed tot de politieke én de sociale participatie. Onder de noemer van civil society kwamen vormen van vrijwilligerswerk en lidmaatschappen van verenigingen aan bod, die doorgaans geen expliciet politieke doelstellingen hebben en veelal slechts indirect en onbedoeld burgers in contact brengen met de instituties van politieke besluitvorming en openbaar bestuur. Ook dit jaar ligt de nadruk op de sociale participatie, en wel met name op ontwikkelingen in de betrokkenheid van burgers bij vrijwillige maatschappelijke verbanden (§ 17.2.3 en § 17.3). De politieke participatie is daarin vervat als het gaat om politieke organisaties; daarnaast wordt afzonderlijk ingegaan op electorale participatie en de deelname aan politieke activiteiten (§ 17.2.2).

In 1974 werd 'participatie in' onderscheiden van 'participatie aan'. Met de toevoeging dat het bij de 'participatie in' niet slechts om individuele pogingen tot het verkrijgen van invloed gaat, maar ook om vrijwillige geïnvolveerdheid in organisaties die bestuurlijke en maatschappelijke invloed uitoefenen, is die tweedeling nog steeds bruikbaar om het onderwerp van dit hoofdstuk te onderscheiden van de 'deelname aan het samenlevingsgebeuren' die elders in dit rapport onder de loep wordt genomen. Gezien de populariteit van het participatiebegrip in de tweede helft van de jaren negentig, is het in ieder geval goed erop te wijzen dat het hier niet gaat om onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie, noch om cultuurparticipatie of andere vormen van voorzieningengebruik.

Het hoofdstuk valt uiteen in twee delen. In paragraaf 17.2 wordt op basis van individuele gegevens teruggeblikt op ontwikkelingen in de politieke en sociale participatie sinds de eerste helft van de jaren zeventig. Paragraaf 17.3 behandelt op basis van gegevens over en van maatschappelijke organisaties ontwikkelingen in het maatschappelijke middenveld. Paragraaf 17.4 biedt de slotbeschouwing.

§ 17.2 Vijfentwintig jaar participatie In voorgaande rapporten zijn vele vormen van feitelijke participatie, aspecten van het participatieklimaat en het participatiebeleid van overheden behandeld. Dit keer zal daar niet weer in volle breedte aandacht aan worden geschonken. De terugblik in deze paragraaf zal strikt beperkt blijven tot ontwikkelingen in opvattingen en gedragingen van individuen. Gegevens uit een grote hoeveelheid databronnen, met name bevolkingsenquêtes, worden samenvattend gepresenteerd met het oog op de beantwoording van twee vragen.

1. Zijn er veranderingen opgetreden in de sociale differentiatie van de deelname aan afzonderlijke vormen van sociale en politieke participatie?
2. Toont de deelname aan afzonderlijke vormen verschuivingen in de aard van de participatie als geheel (individueel-collectief, incidenteel-regelmatig, meer of minder politiek)?

Op deze vragen wordt aan het einde van de paragraaf teruggekomen (§ 17.2.4). De beschrijvingen van ontwikkelingen in de politieke participatie (§ 17.2.2) en sociale participatie (§ 17.2.3) zullen zonder veel commentaar plaatsvinden. Zij worden voorafgegaan door de beschrijving van veranderingen in het participatieklimaat, namelijk in opvattingen over democratie en politieke participatie en in participatiegeneigdheid (§ 17.2.1). Elk van deze drie kwantitatieve subparagrafen wordt begonnen met een grafiek om de Nederlandse trends een internationaal ankerpunt te verschaffen.

Deze strakke, wat kale opbouw betekent dat er veel blijft liggen. Verwezen zij hier naar participatiehoofdstukken in eerdere rapporten¹ en naar andere hoofdstukken in het voorliggende rapport. In hoofdstuk 5 (Waarden en normen in de samenleving) komt participatie als beleidsdoelstelling aan de orde, in hoofdstuk 7 (Openbaar bestuur) worden enkele belangrijke politieke en bestuurlijke initiatieven gememoreerd.

De vraag naar veranderingen in de sociale differentiatie is gesteld vanwege zorgen over de ongelijke participatie(kansen) van bevolkingsgroepen. Die zorgen zijn de afgelopen decennia veelvuldig geuit, zij het vanuit verschillende achtergronden - bijvoorbeeld vanwege de gebrekkige representativiteit van de (politieke) participanten of omdat (sociale) participatie op zich een groot goed is - en met het oog op verschillende sociale kenmerken. Sekse, leeftijd en opleiding hebben in de hele periode aandacht gehad; sekse vanwege de vrouwenemancipatie (hoofdstuk 8, Emancipatie), leeftijd vanwege de problematisch geachte positie van afwisselend jongeren en ouderen, en opleidingsniveau als een eenvoudige maar altijd krachtige indicator van sociaal-economische status voor politiek gedrag. Om het geheel overzichtelijk te houden worden in deze paragraaf drie tweedelingen gebruikt: man/vrouw, 18-50 jaar/vanaf 51 jaar, lager/hoger opgeleid. De leeftijdsopdeling betekent dat de aandacht vooral gericht wordt op ouderen (de gegevensbestanden en de kiesgerechtigde leeftijd voor electorale participatie sluiten aandacht voor 'jongere jongeren' bij voorbaat uit). De indeling van opleiding is zo gemaakt dat per onderzoek per jaar de onderzochten zo goed mogelijk in twee gelijke helften worden opgedeeld. Dat is gedaan omdat de meting van opleidingsniveaus slecht vergelijkbaar is tussen onderzoeken (indelingen naar schooltypen verschillen en soms is slechts het aantal jaren onderwijs beschikbaar). Bovendien is er reden om onderwijs in verband met participatie niet zozeer te beschouwen als een hulpbron met constante opbrengsten, maar eerder als een 'positioneel goed' dat relatieve voordelen verschaft (SCP 1994: 576; Nie et al. 1996). Het is niet zo belangrijk hoeveel onderwijs men heeft, het gaat erom meer te hebben dan anderen. Om bij de grote hoeveelheid te presenteren tijdreeksen het overzicht te behouden, wordt slechts per jaar de richting van afwijkingen vermeld. Met een '+' of '-' worden gecorrigeerde afwijkingen van de drie kenmerken geïndiceerd, dat wil zeggen van vrouwelijk geslacht, hogere leeftijd en hoger opleidingsniveau, rekening houdend met de effecten van de andere twee kenmerken.²

Er wordt gebruikgemaakt van gegevens over de (kiesgerechtigde) bevolking van 18 jaar en ouder uit een aantal onderzoeken, met name Progressiviteit en conservatisme 1970 en enkele jaargangen van Culturele veranderingen in Nederland uit de periode 1975-1997 (zie hoofdstuk 5 Waarden en normen in de samenleving), diverse edities van de Eurobarometer, van het Tijdsbestedings-

onderzoek (zie hoofdstuk 16 Vrije tijd, media en cultuur) en van de Nationale kiezersonderzoeken van 1972/'73 tot 1994. Helaas kon de laatstgenoemde serie niet meer worden aangevuld met het onderzoek rond de Kamerverkiezingen van 1998.³

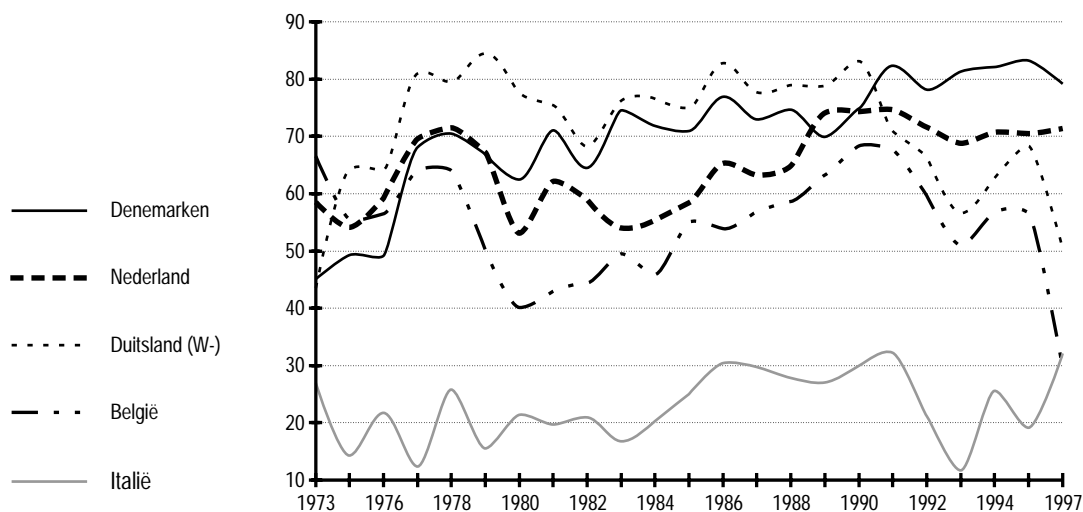
De afgelopen jaren heeft de representativiteit van bevolkingsonderzoek met behulp van enquêtes sterk in de aandacht gestaan. Zorgwekkend is dat de - in Nederland bijzonder hoge - non-respons bij dit onderzoek de bevindingen kan vertekenen, zeker waar het gaat om sociale en politieke betrokkenheid en vrijwillige activiteiten. In eerdere Sociale en Culturele Rapporten is uitgebreid ingegaan op de selectiviteit van de non-respons (SCP 1978: 289 e.v.; SCP 1982: 371 e.v.; SCP 1996: 535 e.v.; vgl. Andeweg en Van Holsteyn 1996). Thans blijft het bij de in deze rapporten gebruikelijke waarschuwing dat met dit type onderzoek de betrokkenheid en activiteit worden overschat. Het blijft daarbij, omdat er weinig reden is significante vertekeningen door non-respons te verwachten waar het gaat om verschillen tussen groepen of de verschuivingen tussen soorten participatie.

17.2.1 Het participatieklimaat en de participatiegeneigdheid

Politieke participatie is een belangrijk kenmerk van de democratie: democratiemodellen onderscheiden zich door de wenselijk geachte participatie van het volk in de politieke machtsuitoefening, en in de oordeelsvorming over de toestand van de democratie zal de feitelijke participatie doorgaans een grote rol spelen. De aard van de relatie kan verschillen (participatie wijst positief op betrokkenheid of negatief op gebrekkig beleid), maar het is moeilijk voorstelbaar dat tevredenheid met de democratie gepaard gaat met ontevredenheid over de mogelijkheden tot participatie.

Figuur 17.1

Tevredenheid met de democratie: 'tamelijk' of 'zeer tevreden' met het functioneren van de democratie in het eigen land, bevolking van 18 jaar en ouder, 1973-1997 (in procenten)



Bron: Steinmetzarchief (ECS herfst 1973; EB's 3 5 7 9 11 14 16 17 19 21 23 25 27 29 31/31a 33 35 37 39.0 41.1 43.1 48.0)

Figuur 17.1 biedt inzicht in de ontwikkeling van de tevredenheid met het functioneren van de democratie in Nederland en een viertal andere West-Europese landen: de buurlanden België en Duitsland (voor de vergelijkbaarheid in de tijd bij de laatste alleen het westen), en Denemarken en Italië als noordelijkste en zuidelijkste land waarvoor een lange reeks jaren beschikbaar is.⁴

De Italianen zijn voortdurend weinig tevreden met de werking van de democratie. De Belgen zijn doorgaans iets minder tevreden dan de Nederlanders. In België vertoont de tevredenheid de laatste jaren een scherpe daling tot het Italiaanse niveau, waarschijnlijk onder invloed van publieke schandalen. In Denemarken en West-Duitsland is de tevredenheid de meeste tijd iets groter dan in Nederland, maar ook in West-Duitsland daalt ze sterk vanaf 1990. Dat heeft in eerste instantie waarschijnlijk vooral te maken met onvrede over de wijze waarop de integratie van de voormalige DDR plaatsvindt, later wellicht meer vanwege de economische situatie. De ontevredenheid in het oostelijke deel van Duitsland is overigens veel groter dan in het westelijke.⁵ Dat kwam ook naar voren uit ander onderzoek uit 1995, waarin 67% van de West-Duitsers en 34% van de Oost-Duitsers trots zei te zijn op Duitsland vanwege de manier waarop de democratie er werkt; van de ondervraagde Nederlanders was 83% om die reden trots op het eigen land (SCP 1997: 30).

Tabel 17.1 geeft voor Nederland voor een selectie van jaren inzicht in de oordelen over het functioneren van de democratie en de sociale differentiatie daarin. Een hogere leeftijd gaat nogal eens gepaard met een geringere tevredenheid, een hoger opleidingsniveau gaat soms gepaard met meer tevredenheid. Analyseert men de gecombineerde gegevens van de zeven onderzoeksjaren uit tabel 17.1, dan blijkt alleen een hogere leeftijd een negatief effect op de tevredenheid te hebben. Een hoger opleidingsniveau heeft wel een significant positief effect, zij het van een te verwaarlozen omvang volgen de criteria in deze paragraaf gehanteerde criteria.⁶

Tabel 17.1	Tevredenheid over de democratie in Nederland, bevolking van 18 jaar en ouder, 1973-1997 (in procenten en afwijkingen) ^a						
	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997
oordeel over de wijze waarop de democratie in Nederland functioneert							
zeer tevreden	9	10	6	7	12	9	6
tamelijk tevreden	50	59	56	51	62	59	66
niet zo tevreden	30	25	28	32	22	26	24
helemaal niet tevreden	11	5	10	10	4	6	4
is tamelijk of zeer tevreden met het functioneren van de democratie	58	70	62	58	74	69	72
vrouw	0	0	0	0	0	0	0
51-70 jaar	-	-	0	0	-	-	-
hoger opleidingsniveau	0	0	0	+	0	+	+

^a Zie noot 2 voor de berekening van nullen, minnen en plussen in deze en de volgende tabellen.

Bron: Steinmetzarchief (ECS herfst 1973; EB's 7 16 23 31/31A 39.0 48.0) gewogen resultaten

Maar wat betekent democratie? In enquêtes in 1973 en 1994 werd de open vraag gesteld "waaraan denkt u als u het woord 'democratie' hoort?". De antwoorden zijn door de onderzoekers in een groot aantal categorieën onderge-

bracht en daarvan biedt tabel 17.2 een samenvatting.⁷ In beide onderzoeksjaren wordt democratie vooral met vrijheden verbonden. In 1994 denken aanzienlijk meer mensen dan in 1973 bij het woord 'democratie' aan participatie van de burgers; het aantal mensen waarbij het woord geen of negatieve associaties oproept, is sterk afgenomen. Voor deze antwoordcategorieën is ook de sociale differentiatie vermeld. Een laag opleidingsniveau gaat vaker gepaard met geen of negatieve associaties; bij een hoger opleidingsniveau denkt men bij democratie vaak aan participatie. In 1994 is dat ook bij vrouwen vaker dan bij mannen de eerste gedachte, hetgeen opvallend is, aangezien vrouwen in dat jaar ook vaker dan mannen geen of negatieve associaties hebben. In 1994 ontbreekt het ook ouderen vaker aan neutrale of positieve associaties.⁸

Tabel 17.2 Eerste associaties bij het woord 'democratie', kiesgerechtigden van 18 jaar en ouder, 1973-1994 (in procenten en afwijkingen)

	1973	1994
1. vrijheid van meningsuiting, persvrijheid	17	16
2. andere verwijzingen naar vrijheid	18	17
3. gelijkheid, solidariteit en gemeenschapszin	14	13
4. participatie (inspraak, medezeggenschap, meebeslissen)	9	17
5. vertegenwoordiging, verkiezingen, democratische procedures en instituties	7	12
6. uiteenlopende negatieve en sceptische associaties	7	2
7. diverse andere associaties	13	13
8. geen associaties ('weet niet', 'dat zegt me niets')	15	10
associeert democratie (in de eerste plaats) met participatie (4)	9	17
vrouw	0	+
51-70 jaar	0	0
hoger opleidingsniveau	+	+
heeft geen (8) of (in de eerste plaats) negatieve associaties (6) bij democratie	22	12
vrouw	0	+
51-70 jaar	0	+
hoger opleidingsniveau	-	-

Bron: Steinmetzarchief (NKO'72-'73); SKON/CBS (NKO'94)

Tabel 17.3 brengt voor de periode 1971-1992 in kaart hoe gedacht wordt over de invloed die diverse organisaties en groeperingen hebben op 'belangrijke beslissingen in Nederland'. Vermeld is hoe vaak aan tien actoren veel invloed wordt toegekend en hoe vaak voor hen veel invloed wordt gewenst. Ministers en Tweede Kamer krijgen zo gezien voortdurend de meeste invloed toegekend; bij de toegewenste invloed moeten ze in toenemende mate concurreren met 'de kiezers'. De tien actoren zijn in de tabel geordend naar het verschil tussen waargenomen en gewenste invloed in 1992. De volgorde in dat jaar wijkt niet sterk af van die in eerdere jaren: bij hoge rijksambtenaren en grote ondernemingen wordt altijd een groot overschot aan invloed gezien en bij kiezers het grootste tekort.⁹

Tabel 17.3

Waarderingen van de invloed^a op belangrijke beslissingen in Nederland: 'veel invloed' percipiëren - 'veel invloed' wensen = discrepantie tussen gepercipieerde en gewenste invloed^a, 21-74-jarigen, 1971-1992 (in procenten)

	1971	1975	1980	1983	1992
de hoge rijksambtenaren	39-16= 23	32-11= 21	44-17= 27	54-20= 34	52-17= 35
de grote ondernemingen	69-29= 40	57-18= 39	63-23= 40	67-26= 41	55-23= 32
de ministers	92-86= 6	88-81= 7	85-78= 7	90-77= 13	87-73= 14
de pers, radio en televisie	41-38= 3	19-16= 3	32-26= 6	38-25= 13	33-28= 5
de werkgeversorganisaties	44-43= 1	35-33= 2	47-36= 11	52-41= 11	45-45= 0
de Tweede Kamer	86-92= -6	85-88= -3	84-90= -6	86-87= -1	84-87= -3
de politieke partijen	60-74= -14	62-72= -10	60-70= -10	62-68= -6	52-62= -10
de vakbonden	52-62= -10	54-43= 11	49-50= -1	48-48= 0	38-55= -17
actiegroepen en demonstranten	10-21= -11	8-14= -6	14-23= -9	11-24= -13	9-28= -19
de kiezers	10-74= -64	16-90= -74	20-79= -59	24-81= -57	12-87= -75

^a 'Denkt u dat deze personen of groepen bij belangrijke beslissingen in Nederland veel, weinig of helemaal niets te zeggen hebben?'; '(...) Welke invloed [zouden] ze volgens u moeten hebben op belangrijke beslissingen?'; antwoord: 'veel.

Bron: Steinmetzarchief (Verkiezingsonderzoek 1971); SCP (CV'75-'92)

Het grote tekort aan invloed dat ondervraagden zien voor 'de kiezers' zou kunnen duiden op een blijvende behoefte aan meer participatiemogelijkheden voor de bevolking. Daarop duiden ook de andere partijen met invloedtekorten, te weten actiegroepen en demonstranten, vakbonden en politieke partijen. Misschien is de bevinding dat burgers te weinig invloed voor zichzelf zien eigen aan dit type invloedmeting; wellicht moet deze 'onvoldoende' ook positief worden gewaardeerd als motor in de politieke cultuur - van een 'doorgeschoten democratisering' is in de ogen van de bevolking stellig geen sprake.

Een voortdurende democratiseringsbehoefte komt ook naar voren uit tabel 17.4, waarin de ontwikkeling wordt geschetst van een aantal opvattingen over politieke participatie en betrokkenheid.

Vergroting van inspraak en medezeggenschap krijgen in de hele periode steun van een meerderheid. De steun voor de vrijheid van meningsuiting blijft stabiel op een hoog niveau. De goedkeuring van protestgedrag en de protestgeneigdheid is toegenomen. Uitgebreidere metingen laten overigens zien dat een groeiende acceptatie van allerlei protestacties niet gepaard is gegaan met een afnemende acceptatie van tegenacties van de kant van autoriteiten (Dekker 1997).

De drie uitspraken in tabel 17.4 die duiden op een gebrek aan politiek zelfvertrouwen (of vertrouwen in de responsiviteit van de politiek) worden in het midden van de jaren negentig vaker verworpen dan in het midden van de jaren zeventig, en over de hele periode is ook een toename van de subjectieve politieke interesse te registreren. Met name bij de laatste stijging kunnen echter vraagtekens geplaatst worden wegens het vermoeden dat onder het stijgende aantal mensen dat weigert om mee te werken aan enquêteonderzoek relatief veel politiek ongeïnteresseerden zijn (SCP 1996: 536).¹⁰

Wat de sociale differentiatie in oordelen betreft, valt op dat hoger opgeleiden voortdurend in de 'participatievriendelijke' richting afwijken, behalve bij de acceptatie van protest vóór 1985 en bij de voorkeur voor meer inspraak. Bij de medezeggenschap van arbeiders vallen ze zelfs op door geringere steun.

Tabel 17.4 Opvattingen over politieke participatie en houdingen tegenover politiek, 18-70-jarigen, 1970-1997 (in procenten en afwijkingen)

	1970	1975	1980	1985	1992	1995	1997
vindt dat de inspraak van burgers op het bestuur van gemeente en provincie veel of een beetje groter moet worden	83	69	63	60	64	70	.
vrouw	-	0	0	0	0	0	.
51-70 jaar	-	-	-	-	0	0	.
hoger opleidingsniveau	0	0	0	0	0	0	.
wenst dat de medezeggenschap van arbeiders in de bedrijven veel of een beetje groter wordt	68	60	58	51	54	58	.
vrouw	-	0	0	0	0	0	.
51-70 jaar	-	-	-	0	-	-	.
hoger opleidingsniveau	0	-	-	-	0	-	.
vindt dat iedereen in ons land vrij moet zijn om in het openbaar te schrijven wat men wil	73	70	74	75	75	75	.
vrouw	0	-	-	0	-	0	.
51-70 jaar	-	-	-	-	0	0	.
hoger opleidingsniveau	+	+	+	+	+	+	.
keurt het goed als iemand vanwege een onrechtvaardige wet besluit de regering te hinderen door zitdemonstraties, massabijeenkomsten of protestoptochten	.	40	.	47	64	68	70
vrouw	.	0	.	0	0	0	0
51-70 jaar	.	-	.	0	0	-	-
hoger opleidingsniveau	.	0	.	0	+	+	+
zou zelf zeer of enigszins waarschijnlijk iets proberen te doen als de Tweede Kamer bezig was een onrechtvaardige wet aan te nemen	.	36	38	43	48	52	53
vrouw	.	-	0	-	-	0	0
51-70 jaar	.	-	-	-	0	-	-
hoger opleidingsniveau	.	+	+	+	+	+	+
is het oneens met de uitspraak 'mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet'	.	42	44	41	53	53	52
vrouw	.	-	-	0	0	0	0
51-70 jaar	.	0	0	0	-	0	-
hoger opleidingsniveau	.	+	+	+	+	+	+
is het oneens met de uitspraak 'ik denk niet dat kamerleden en ministers veel geven om wat mensen als ik denken'	.	45	45	41	52	56	54
vrouw	.	-	0	0	0	0	0
51-70 jaar	.	0	0	0	-	-	-
hoger opleidingsniveau	.	+	+	+	+	+	+
is het oneens met de uitspraak 'stemmen is de enige manier waarop mensen zoals ik invloed kunnen uitoefenen op de regering'	.	22	21	.	30	31	.
vrouw	.	0	-	.	-	-	.
51-70 jaar	.	-	-	.	-	-	.
hoger opleidingsniveau	.	+	+	.	+	+	.
vindt zichzelf sterk of gewoon geïnteresseerd in politiek	35	32	39	43	41	50	45
vrouw	-	-	-	-	-	-	-
51-70 jaar	0	0	0	+	+	+	+
hoger opleidingsniveau	+	+	+	+	+	+	+

Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-'97)

Als vrouwen afwijken, dan is dat in de 'participatieonvriendelijke' richting, namelijk door minder politieke interesse, minder protestgeneigdheid, minder zelfvertrouwen en minder steun voor vrijheid van meningsuiting. Bij de steun voor vergroting van inspraak en medezeggenschap en bij twee van de drie indicaties voor zelfvertrouwen is het sekseverschil echter inmiddels verleden tijd geworden. Ouderen onderscheiden zich vanaf het midden van de jaren tachtig door een grotere politieke interesse. In de jaren negentig zijn ze in dezelfde mate voor meer inspraak of de vrijheid van meningsuiting als de rest van de bevolking. Het geloof in mogelijkheden om de politiek te beïnvloeden is echter relatief afgenomen. In voorgaande rapporten (SCP 1994: 578-579; SCP 1996: 533-535) werd een opvallende toename van politieke onvrede onder 55-plussers gesignaleerd.

17.2.2 Politieke participatie

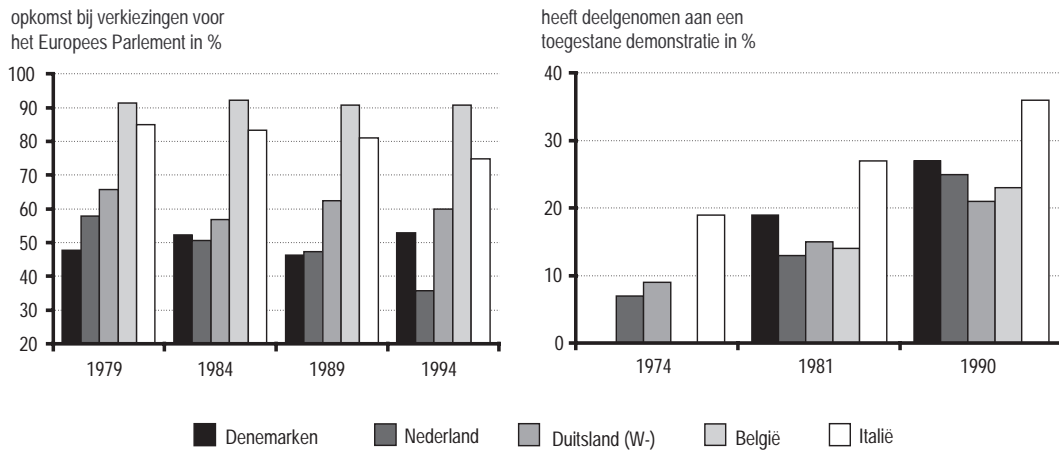
Figuur 17.2 biedt een overzicht van twee wijzen van deelname aan de politiek in Nederland en in de vier West-Europese landen die ook al in figuur 17.1 ter vergelijking werden opgenomen. Weergegeven is de opkomst bij verkiezingen voor het Europees Parlement en de deelname aan activisme.¹¹

De opkomst vertoont grote verschillen: in België blijft de opkomst onveranderd hoog ten gevolge van de opkomstplicht; in Italië is gaan stemmen een nauwelijks gesanctioneerde 'burgerplicht' en ligt de opkomst op een iets lager niveau met een neerwaartse tendens. De opkomst in Duitsland en Denemarken fluctueert rond de 60% en 50%, in Nederland daalt ze van 58% in 1979 naar 36% in 1994. In alle landen geldt dat de Europese verkiezingen 'tweede-orde'-verkiezingen zijn, waarvoor de interesse sterk afhangt van andere zaken dan het te kiezen orgaan. Bij de extreem lage opkomst in Nederland in 1994 zal een rol hebben gespeeld dat de verkiezingen toen op korte afstand van de raads- en Kamerverkiezingen plaatsvonden. Hoe dat ook zij, de electorale betrokkenheid bij Europa is in Nederland vergelijkenderwijs gering. Tegenover de daling bij de opkomst staat, evenals in de andere landen, een stijging bij de deelname aan demonstraties. Dat is een zwakke indicator - het gaat om het ooit hebben deelgenomen aan een toegestane demonstratie - maar de ontwikkeling spoort wel met die van andere indicatoren voor activistische participatie (Topf 1995).

Gaan stemmen is voor het overgrote deel van de bevolking de belangrijkste vorm van politieke participatie. Figuur 17.3 biedt een overzicht van de opkomst bij algemene verkiezingen sinds de opheffing van de opkomstplicht in 1970. Bij alle soorten verkiezingen is de meest recente opkomst de laagste sinds 1970. Hoewel het beperkte aantal verkiezingen tot voorzichtigheid maant, lijkt er vanaf het einde van de jaren zeventig sprake te zijn van een neergaande trend.

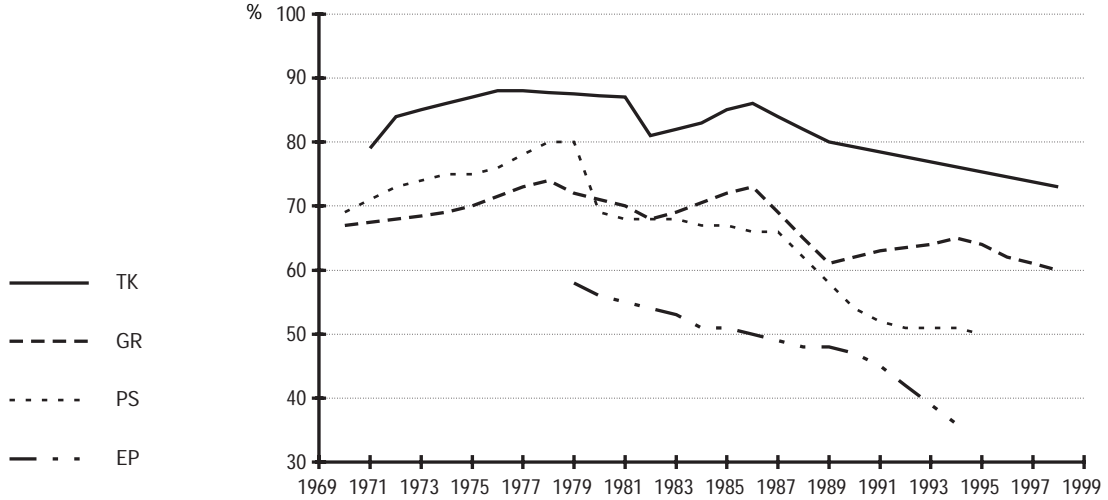
De verschillen in opkomst in figuur 17.3 worden medebepaald door het soort verkiezingen, de verhoudingen tussen de partijen, de verkiezingscampagne (zijn er grote strijdpunten; hoe onzeker is de uitslag; hoe waarschijnlijk is een veranderde kabinetssamenstelling?) en door het tijdstip (vakanties, weersomstandigheden). De afstand tot andere verkiezingen is ook een factor. Minder belangrijke verkiezingen kunnen worden gebruikt om een oordeel te geven over het beleid en de politici uit een andere bestuurslaag. Zo worden met name de provinciale verkiezingen wel beschouwd als tussentijdse peilingen van de waardering voor het kabinetsbeleid. Voor de lage opkomst bij de raadsverkiezingen van maart 1998 werd wel als verklaring gegeven dat er minder behoefte was aan een dergelijke peiling, omdat de 'echte' verkiezingen voor de Tweede Kamer in anderhalve maand zouden volgen. Dat matigde de bezorgdheid over de lage opkomst bij de raadsverkiezingen.¹²

Figuur 17.2 Electorale en activistische participatie in vijf landen, 1979-1994



Bron: Voorlichting Europees Parlement en Topf (1995: 86-90)

Figuur 17.3 Opkomst bij verkiezingen voor de Tweede Kamer (TK), Gemeenteraden (GR), Provinciale Staten (PS) en Europees Parlement (EP), 1970-1998 (in procenten van de kiesgerechtigden)



Bron: CBS (diverse statistieken van de verkiezingen) en media

De individuele beslissing om de gang naar de stembus maken varieert, zo is herhaaldelijk gebleken (vgl. Smeets 1995), met de leeftijd (meer kans naarmate men ouder is), godsdienstigheid (met name meer kans bij kerkgang), de sociaal-economische status (meer kans als de opleiding, het beroep en het inkomen hoger zijn) en de urbanisatiegraad van de woonplaats (meer kans op het platteland en in forensenplaatsen). Belangrijker dan deze sociale en demografische verschillen zijn politieke kenmerken zoals algemene interesse, binding met een politieke partij en de overtuigdheid van het belang van het orgaan dat wordt gekozen. Al deze kenmerken samen zijn echter geenszins doorslaggevend voor de beslissing te gaan stemmen. De groep van permanente niet-stemmers is klein en de individuele gang naar de stembus hangt ook af van toevallige en per verkiezing wisselende omstandigheden. Het individuele besluit wordt echter genomen in zeer verschillende plaatselijke stemtradities. Er zijn betrekkelijk stabiele verschillen tussen opkomstcijfers van individuele gemeenten, die niet gerelateerd kunnen worden aan verschillen in urbanisatiegraad of op samenstellingseffecten van de genoemde sociaal-demografische kenmerken (SCP 1992: 490).

Tabel 17.5 toont gegevens over de geneigdheid om te gaan stemmen volgens gegevens uit het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland. Ze betreffen de eerder gebruikte onderzoeksjaren, waarin geen Kamerverkiezingen zijn gehouden. De stemintentie fluctueert, maar er is geen dalende trend.¹³ Het sociale patroon blijft ongewijzigd: sekse maakt niet uit, maar een hogere leeftijd en een hoger opleidingsniveau vergroten de kans op een gang naar het stemlokaal.

Tabel 17.5 Opkomstgeneigdheid, 18-70-jarigen, 1970-1997 (in procenten en afwijkingen)

	1970	1975	1980	1985	1992	1995	1997
zou zeker gaan stemmen als er nu Kamerverkiezingen zouden zijn	76	83	88	82	82	85	81
vrouw	0	0	0	0	0	0	0
51-70 jaar	+	+	+	+	+	+	+
hoger opleidingsniveau	+	+	+	+	+	+	+

Bron: onderzoek Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (CV75-97)

Vraagt men in enquêtes de kiezers hun motieven om te gaan stemmen te formuleren, dan levert dat vooral noties op van burgerzin, burgerrecht en democratische plicht. Van de niet-stemmers uit in enquêtes een minderheid onvrede met de politiek als motief voor hun abstinentie. Veel antwoorden hebben betrekking op niet-politieke persoonlijke omstandigheden, zoals tijdgebrek, het kwijt zijn van de oproep en dergelijke (SCP 1992: 492-495; Smeets 1995: 66-70).

Tot zover de verkiezingsdeelname. Tabellen 17.6 en 17.7 bieden informatie over ontwikkelingen in de niet-electorale politieke participatie. Tabel 17.6 suggereert een sterke toename in de publieke meningsuiting tussen 1980 en 1985, een afname van de partijpolitieke participatie na 1985 en geen grote verschuivingen in de deelname aan inspraak en collectieve acties. Hoger opgeleiden zijn voortdurend vaker actief, vrouwen altijd minder, behalve bij de collectieve acties. Ook ouderen in de jaren tachtig waren daarbij minder betrokken, maar verder heeft een hogere leeftijd geen of een positief effect op de participatie.

Tabel 17.6 Politiek gedrag en deelname aan collectieve acties, 18-70-jarigen, 1975-1997 (in procenten en afwijkingen)

	1975	1980	1985	1992	1995	1997
heeft ooit op een bijeenkomst gesproken of naar een krant geschreven om een bepaald standpunt naar voren te brengen	14	19	33	26	31	27
vrouw	-	-	-	-	-	-
51-70 jaar	0	0	0	+	0	0
hoger opleidingsniveau	+	+	+	+	+	+
heeft de laatste jaren weleens vergaderingen of bijeenkomsten van een politieke partij bezocht of wat voor een partij gedaan	16	16	16	8	12	10
vrouw	-	-	-	-	-	-
51-70 jaar	0	0	0	+	+	0
hoger opleidingsniveau	+	+	+	+	+	+
heeft de afgelopen twee jaar meegedaan aan een inspraak-procedure van de overheid of is naar een hoorzitting geweest	.	17	14	15	17	14
vrouw	.	-	-	-	-	-
51-70 jaar	.	0	0	+	0	+
hoger opleidingsniveau	.	+	+	+	+	+
heeft zich de afgelopen twee jaar samen met anderen ingespannen voor een kwestie van lokaal of (inter)nationaal belang	.	31	35	34	38	34
vrouw	.	-	0	0	0	0
51-70 jaar	.	-	-	0	0	0
hoger opleidingsniveau	.	+	+	+	+	+

Bron: SCP (CV'75-'97)

Tabel 17.7 biedt meer informatie op basis van de kiezersonderzoeken.¹⁴ Bij enkele activiteiten is slechts sprake van schommelingen, met name bij contacten met politici (afgezien van het onwaarschijnlijk hoge percentage in 1973) en bij het inschakelen van (politieke) organisaties. In andere gevallen is sprake van een sterke toename. In absolute zin is de deelname aan demonstraties en handtekeningenacties het grootst. Daarbij moet worden bedacht dat niet is gevraagd naar recente activiteit, maar naar het ooit eens iets hebben gedaan. Een meerderheid van de ondervraagden heeft in 1994 weleens aan een handtekeningenactie deelgenomen.

Wat de sociale differentiatie betreft, springt ook nu weer de grotere participatie van hoger opgeleiden in het oog, al zijn er nu ook enkele participatievormen waarin hoger opgeleiden niet voortdurend oververtegenwoordigd zijn. De ondervertegenwoordiging van vrouwen is op het eerste gezicht nauwelijks minder overweldigend, zij het dat vrouwen bij handtekeningenacties nooit ondervertegenwoordigd waren. Bij de gearceerde combinatie van activiteiten zijn in 1994 vrouwen niet meer ondervertegenwoordigd. Bij ouderen zijn er duidelijker verschillen tussen participatievormen: ze zullen eerder dan jongeren contact met politici zoeken en minder snel aan acties deelnemen.

Tabel 17.7 Politieke activiteiten, kiesgerechtigden van 18 jaar en ouder, 1973-1994 (in procenten en afwijkingen)

	1973	1977	1981	1986	1994
heeft weleens contact opgenomen met een minister of Kamerlid	8	6	6	8	6
vrouw	-	-	-	(-)	(-)
51-70 jaar	+	+	+	0	(+)
hoger opleidingsniveau	+	+	+	+	+
heeft weleens contact opgenomen met een burgemeester, wethouder of raadslid	32	18	14	14	16
vrouw	-	-	0	-	-
51-70 jaar	0	0	0	0	+
hoger opleidingsniveau	0	0	+	+	0
heeft weleens geprobeerd een politieke partij in te schakelen	7	4	7	8	7
vrouw	-	-	-	-	-
51-70 jaar	0	0	(-)	0	(+)
hoger opleidingsniveau	(+)	(+)	+	+	+
heeft weleens een organisatie ingeschakeld	17	8	10	10	10
vrouw	-	-	-	-	-
51-70 jaar	0	0	0	0	0
hoger opleidingsniveau	(+)	0	+	+	+
heeft weleens meegedaan aan een actiegroep of demonstratie	17	11	17	22	29
vrouw	-	-	-	0	0
51-70 jaar	-	-	-	-	-
hoger opleidingsniveau	+	(+)	+	+	+
heeft minstens één van bovengenoemde activiteiten ondernomen	46	29	30	36	44
vrouw	-	-	-	-	0
51-70 jaar	0	0	-	-	0
hoger opleidingsniveau	+	+	+	+	+
heeft weleens een krant, radio of tv ingeschakeld	.	5	7	6	9
vrouw	.	(-)	(-)	(-)	0
51-70 jaar	.	0	0	-	0
hoger opleidingsniveau	.	+	+	+	0
heeft weleens een bezwaarschrift ingediend	.	8	10	9	15
vrouw	.	-	(-)	0	-
51-70 jaar	.	(-)	0	(-)	0
hoger opleidingsniveau	.	0	0	+	+
heeft weleens meegedaan aan een handtekeningenactie	42	40	45	46	56
vrouw	0	0	0	0	0
51-70 jaar	-	-	-	-	-
hoger opleidingsniveau	+	+	+	+	+

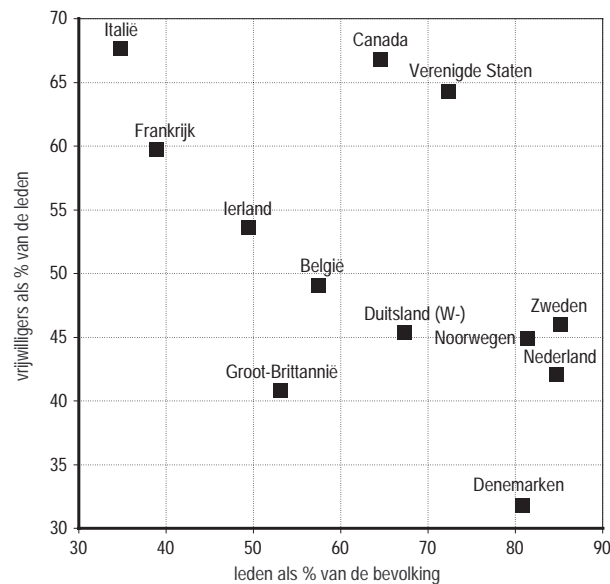
Bron: Steinmetzarchief (NKO'72-'86), SKON/CBS (NKO'94)

Evenals in de andere tabellen betreffen de afwijkingsscores in tabel 17.7 gezuiverde effecten van sociaal-demografische kenmerken en niet verschillen tussen bevolkingscategorieën. De effecten van vrouwzijn of een hogere leeftijd zijn gecorrigeerd voor de omstandigheid dat vrouwen en ouderen minder vaak tot de beter opgeleide bevolkingsheft behoren. Verschillen tussen specifieke bevolkingsgroepen zijn de resultante van deze effecten en kunnen daarbovenop nog een eigen dynamiek hebben van zogeheten interactie-effecten. Wat dat betreft hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan bij categorieën vrouwen en mannen. Onder jongeren en hoger opgeleiden verdwijnt het man-vrouwverschil bij enkele activiteiten, terwijl bij de toename van activiteit onder ouderen het sekseverschil blijft bestaan. De inhaalbeweging van jongere vrouwen heeft vooral plaatsgevonden bij de meer activistische vormen van participatie (SCP 1995: 16-17; Castenmiller en Dekker 1987).

17.2.3 Sociale participatie In paragraaf 7.3 komt op basis van institutionele tellingen het lidmaatschap van verenigingen en maatschappelijke organisaties aan bod. Thans gaat het om lidmaatschappen en vrijwilligerswerk zoals gemeten bij individuen. Ter introductie wordt weer begonnen met de internationale positie van Nederland. Figuur 17.4 is gebaseerd op gegevens over lidmaatschappen en vrijwilligerswerk uit het onderzoek World values 1990 (Dekker en Van den Broek 1998). Vermeld zijn aandelen van de bevolking die lid zijn van minstens één organisatie en aandelen van leden van organisaties die in minstens één organisatie vrijwilligerswerk verrichten.¹⁵

Figuur 17.4

Sociale participatie: lidmaatschap en vrijwilligerswerk in minstens één organisatie, 1990



Bron: Dekker en Van den Broek (1998)

In de figuur zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen 'actieve civil societies' met veel en relatief actieve leden (Noord-Amerika), 'elitaire civil societies' met weinig maar wel relatief actieve leden (Zuid-Europa) en 'brede civil societies' met weliswaar veel maar vaak niet actieve leden (Scandinavië en Nederland). Het aandeel van de gehele bevolking dat vrijwilligerswerk zegt te verrichten, is volgens onderzoeken begin jaren tachtig en begin jaren negentig in Nederland groter dan in de buurlanden en de Zuid-Europese landen, maar lager dan in Noord-Amerika en in Scandinavische landen (SCP 1996: 539).

Tabel 17.8 biedt gegevens op basis van diverse enquêteonderzoeken. De vraagstelling is niet geheel identiek in alle jaren en daarom moet niet te veel waarde worden gehecht aan fluctuaties. Duidelijk is wel dat in het midden van de jaren negentig in de sfeer van de recreatie (sport, hobby, muziek) meer mensen zijn georganiseerd dan twintig jaar eerder. Het percentage Nederlanders dat buiten elk verenigingsverband staat, daalde van 43 in 1974 naar 36 in 1995. Bij de sociale differentiatie is opnieuw het patroon te signaleren van een oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden en een ondervertegenwoordiging van vrouwen (rekening houdend met een gemiddeld lager opleidingsniveau). Ouderen hebben aanvankelijk ook een achterstand in organisatiegraad, maar deze is in de jaren negentig verdwenen.

Tabel 17.8 Lidmaatschappen, bevolking van 18 jaar en ouder, 1974-1997 (in procenten en afwijkingen)

	1974	1980	1986	1992	1995	1997
sportvereniging	20	26	29	32	30	34
werknemers- of werkgeversorganisatie	22	25	20	22	20	.
hobbyvereniging	6	7	8	11	9	11
zang-, muziek-, toneelvereniging	6	9	8	9	9	8
vrouwenvereniging of -bond	7	7	7	5	8	11
politieke partij of vereniging	8	12	8	5	7	.
vereniging met een godsdienstig doel	5	8	6	6	.	.
jeugdvereniging	4	3	3	3	5	3
overige vereniging	13	15	16	.	30	.
lid van minstens één van						
bovenstaande organisaties	57	65	64	62	64	.
vrouw	-	-	-	-	-	.
≥ 51 jaar	-	-	-	0	0	.
hoger opleidingsniveau	+	+	+	+	+	.

Bron: CBS (LSO'74, '80, '86; DLO'92; Pols '97); SCP (AVO'95) gewogen uitkomsten

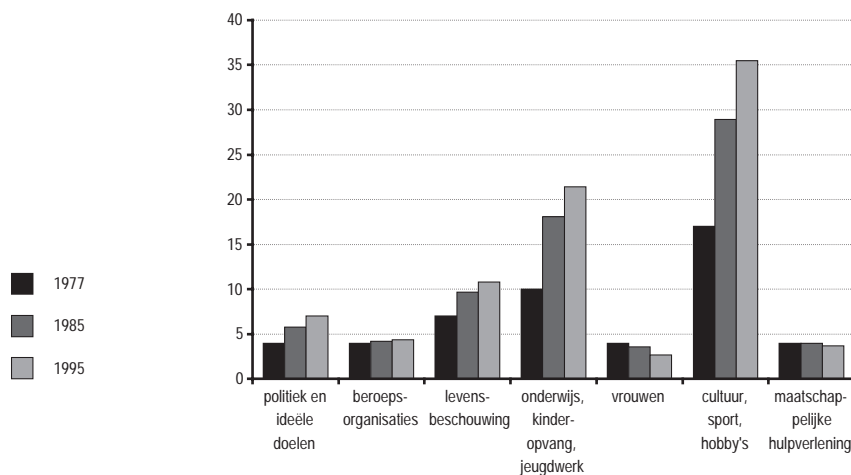
Figuur 17.5 biedt een grafisch overzicht van de ontwikkeling van vrijwilligerswerk in enkele sectoren van 1977 tot 1995. De grootste en, vooral tussen 1977 en 1985, ook nog groeiende sectoren van vrijwilligerswerk betreffen recreatie (cultuur, sport en hobby's) en kinderen (onderwijs, kinderopvang en jeugdwerk).

Tabel 17.9 geeft de veranderingen in het vrijwilligerswerk weer die zich volgens enquêteonderzoeken in de afgelopen decennia hebben voorgedaan. Er zijn zeven sectoren onderscheiden waarin onbetaalde werkzaamheden ten behoeve van derden kunnen worden verricht. Naast deze sectoren van vrijwilligerswerk is de burens-, bejaarden- en gehandicaptenhulp onderscheiden.¹⁶ Evenals eerder bij de lidmaatschappen, blijkt ook voor vrijwilligerswerk de recreatieve sector van

sport, cultuur en hobby's het meest populair. Bij het vrijwilligerswerk ten behoeve van kinderen is een stijging te signaleren. Het deel van de bevolking dat in enige sector vrijwilligerswerk verricht of dat zich hulpverlenend engageert, vertoont schommelingen, maar in beide gevallen geen dalende tendens.

Figuur 17.5

Vrijwilligerswerk in enkele sectoren, bevolking van 18 jaar en ouder, 1977-1995 (deelnemers in procenten)



Bron: CBS (LSO'77); SCP (TBO'85 en '95 vragenlijst)

Tabel 17.9

Vrijwilligerswerk en hulp, bevolking van 18 jaar en ouder, 1980-1995 (in procenten en afwijkingen)

	1980	1986	1992	1995
vrijwilligerswerk op het terrein van cultuur, sport en hobby's	29	25	23	27
idem kinderen (kinderopvang, school, jeugdwerk)	13	15	13	18
idem godsdienst en levensbeschouwing	11	9	9	11
idem politiek en ideële doeleinden (actiegroep, Amnesty International)	5	5	5	7
idem beroeps-, vak-, standsorganisatie	6	4	4	4
idem georganiseerde hulpverlening (telefonische hulpdienst, wetswinkel)	7	2	2	4
idem vrouwenorganisaties	4	3	2	3
vrijwilligerswerk op ten minste één van bovengenoemde terreinen	45	41	39	46
vrouw	0	0	0	0
≥ 51 jaar	-	-	-	0
hoger opleidingsniveau	+	+	+	+
buren-, bejaarden- en gehandicaptenhulp (informeel en georganiseerd)	9	11	12	14
vrouw	+	+	+	+
≥ 51 jaar	+	+	+	+
hoger opleidingsniveau	0	+	0	0

Bron: CBS (LSO'80, '86; DLO'92); SCP (TBO'95 vragenlijst) gewogen uitkomsten

Bij de sociale differentiatie wijken de patronen wél af van die in voorgaande tabellen. Hoger opgeleiden verrichten nog wel vaker vrijwilligerswerk, maar geven alleen in 1986 vaker hulp. Vrouwen verrichten niet minder zelden vrijwilligerswerk, en als het gaat om hulpverlening aan burens, bejaarden en gehandicapten, engageren vrouwen en ouderen zich vaker dan mannen respectievelijk jongeren.

Tabel 17.10 toont ontwikkelingen in het vrijwilligerswerk volgens Tijdsbestedingsonderzoek van het SCP. Vrijwilligerswerk is daarin telkens op twee wijzen gemeten: door de deelnemers een vragenlijst voor te leggen waarin geïnformeerd werd naar het verrichten van onbetaald werk op een aantal gebieden, en door hen gedurende een week in oktober een dagboek bij te laten houden met het tijdsbeslag van hun bezigheden (zie verder SCP 1996: 541-548).

De dagboekmethode registreert consequent een aanzienlijk geringer percentage vrijwilligers. Dit betekent niet dat bij de beantwoording van de vragen massaal onjuistheden worden verstrekt. Er is ook vrijwilligerswerk dat niet wekelijks wordt verricht en toevallig niet plaatsvindt in de oktoberweek waarin het Tijdsbestedingsonderzoek wordt gedaan.¹⁷ Beide cijferreeksen suggereren een grote stabiliteit in de deelname aan vrijwilligerswerk. De gegevens uit de dagboeken over de hoeveelheid tijd die aan vrijwilligerswerk wordt besteed, vertonen schommelingen. In 1995 besteden de respondenten die in de onderzoeksweek vrijwilligerswerk verrichten ruim een kwartier meer aan hun vrijwilligersactiviteiten dan in 1980.

Tabel 17.10 Deelname aan vrijwilligerswerk: vrijwilligers (in procenten en afwijkingen), tijd besteed aan vrijwilligerswerk (uren per week en in procenten van de vrije tijd van vrijwilligers), bevolking van 18 jaar en ouder, 1975-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
verricht vrijwilligerswerk volgens de vragenlijst ^a (in %)	.	(45)	43	41	46
verricht vrijwilligerswerk volgens het dagboek (in %)	28	33	32	29	32
vrouw	0	-	0	0	0
≥ 51 jaar	+	0	0	+	+
hoger opleidingsniveau	+	+	+	0	0
<i>alleen vrijwilligers (volgens het dagboek)</i>					
aan vrijwilligerswerk bestede tijd (in uren in de dagboekweek)	4,6	4,3	4,8	5,2	4,9
idem als deel van de vrije tijd (in % van de vrije tijd in deze week)	8,7	8,4	9,0	9,7	9,5
verricht minstens 5% van de vrije tijd vrijwilligerswerk (in %)	60	56	58	62	64
vrouw	0	0	0	0	-
≥ 51 jaar	(-)	0	-	0	0
hoger opleidingsniveau	+	0	0	0	0

^a Op basis van het al of niet verrichten van onbetaalde arbeid in 13 sectoren in 1980 en 16 sectoren in 1985 en later.

Bron: SCP (TBO'75-'95) gewogen uitkomsten

De sociale differentiatie in deelname aan vrijwilligerswerk volgens de dagboekjes wijkt af van de bevindingen van vragenlijstenonderzoek in tabel 17.9. Volgens het Tijdsbestedingsonderzoek doen hoger opgeleiden in de jaren negentig niet meer vaker vrijwilligerswerk dan lager opgeleiden en doen ouderen eerder meer

dan minder vrijwilligerswerk dan jongeren. De oorzaak van deze verschillende resultaten is niet duidelijk.¹⁸ Binnen de groep vrijwilligers toont tabel 17.10 slechts incidentele afwijkingen op de drie onderscheiden sociaal-demografische kenmerken.

17.2.4 Wat is er veranderd? In het begin van deze paragraaf zijn twee vragen gesteld, namelijk naar ontwikkelingen in de sociale differentiatie van de participatie en naar verschuivingen in de aard en oriëntatie van de participatie.

Wat de *sociale differentiatie* betreft, is de oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden onder de participanten een stabiel gegeven. Gezien het feit dat is gecorrigeerd voor effecten van de andere tweedelingen, is ook de hardnekkigheid van het sekseverschil opvallend. De leeftijdsverschillen vertonen verschillende patronen: soms tonen ouderen stabiele voorkeuren (stemmen in plaats van actievoeren), in andere gevallen lopen ze een achterstand in (deelname aan collectieve acties, lidmaatschappen en vrijwilligerswerk).

Sekse, leeftijd en opleiding zijn slechts drie kenmerken van participanten en non-participanten. Combinaties van deze kenmerken bleven hier buiten beschouwing¹⁹ en voor andere kenmerken, zoals participatie op de arbeidsmarkt, was helemaal geen plaats. Buiten beschouwing bleef ook de participatie van allochtonen. Hierover zijn vrijwel geen landelijke gegevens beschikbaar. Wat het vrijwilligerswerk betreft, is wel duidelijk dat allochtonen slechts in geringe mate deelnemen aan het reguliere werk binnen algemene organisaties. In zoverre zij actief zijn, concentreren zij zich op activiteiten ten behoeve van de eigen etnische gemeenschap. Het betreft dan belangenbehartiging en initiatieven voor verbetering van de sociaal-economische positie van minderheden - activiteiten die kunnen worden samengevat als het bevestigen en uitdragen van de eigen identiteit, en hulp aan verwanten en leden van de eigen etnische groep. In tegenstelling tot wat geldt voor de participanten in reguliere vrijwilligersorganisaties, vormen voor allochtone vrijwilligers niet persoonlijke belangen de belangrijkste reden om vrijwilligerswerk te verrichten, maar de betrokkenheid bij de eigen gemeenschap en religieuze motieven (Lindo et al. 1997).

Hoe ernstig is de voortdurende ongelijkheid in participatie? De sociale selectiviteit van participatie is politiek slechts relevant voorzover zij leidt tot een selectieve presentatie van problemen en voorkeuren in de politieke besluitvorming. In het *SCR 1984* werd daarop ingegaan (SCP 1984: 325 e.v.). Onderzoek op dit terrein laat geen ondubbelzinnige conclusies toe. Er zijn verschillen gevonden tussen politiek actieven en inactieven, die verklaard kunnen worden uit verschillen in sociale kenmerken (vgl. Verba et al. 1995). Op basis van vergelijkend onderzoek van participanten en non-participanten in afzonderlijke politieke processen, zijn participanten echter ook wel als een 'representatieve elite' aangemerkt (vgl. Berry et al. 1993).

Het feit dat politieke participanten in het algemeen afwijken in hun perceptie van politieke problemen en in beleidspreferenties (SCP 1984: 327), zegt nog niets over hun representativiteit in kwesties waarop hun activiteiten betrekking hebben. Sociale ongelijkheid is vooral een probleem wanneer verondersteld wordt dat via participatie belangen worden gerepresenteerd en de verdeling van het profijt van overheidsbeleid wordt beïnvloed. Als participatie erop gericht is om publieke en politieke aandacht te krijgen voor thema's die nauwelijks een relatie hebben met individuele belangen en materiële voordelen, dan zal sociale representativiteit van de participanten veel minder een ijkpunt zijn.

Na een verslag van empirisch onderzoek werd in het participatiehoofdstuk van het *SCR 1976* het volgende gesteld (SCP 1976: 177):

"Het overzicht van de feitelijke participatie laat zien dat de deelname (exclusief stemmen) niet omvangrijk is, niet gelijkmatig over de verschillende categorieën burgers is gespreid, de effecten ervan op het beleid nauwelijks zichtbaar zijn en er geen sprake is van veranderingen in machtsverhoudingen."

Deze conclusie werd herhaald in het *SCR 1992* (SCP 1992: 518-519) en kan wat betreft de omvang (afgezien van de massale deelname aan handtekeningacties) en de ongelijkheid van de participatie ook nu weer worden onderschreven. Dat geldt ook voor de toevoeging uit 1992:

"Niet de ongelijkheid is minder geworden, maar de gehechtheid aan politieke gelijkheid. En de gehechtheid aan politieke gelijkheid is minder omdat ten eerste niet meer duidelijk is aan welke sociale kenmerken men die zou moeten afmeten en ten tweede niet meer duidelijk is ten aanzien van welke politieke instituties en actoren een gelijkmatiger inbreng gewenst is (...). 'Achterstand' in politieke participatie is geen belangrijke kwestie meer, omdat onduidelijk is of mensen zichzelf en de maatschappij inderdaad tekort doen als ze naar het voetbal of de opera gaan in plaats van naar een partij- of inspraakvergadering."

Wat de verschuivingen in de *aard van de participatie* aangaat, is in de inleiding van dit hoofdstuk aan de hand van eerdere Sociale en Culturele Rapporten al gewezen op veranderingen in de interesse voor het onderwerp. In de jaren zeventig stond de participatie in democratiseringsperspectief en ging het om de spreiding van macht in de politiek, het maatschappelijke middenveld en het bedrijfsleven. Begin jaren tachtig ging het specifiek om pogingen tot beïnvloeding van overheidsbeleid door individuen (inspraak, protest), en in de tweede helft van de jaren tachtig verschoof de aandacht naar (nieuwe) sociale bewegingen, dat wil zeggen collectieve politieke actoren die doorgaans meer op maatschappelijke mobilisatie waren gericht dan op politiek-bestuurlijke processen en het overheidsapparaat. In de jaren negentig wordt de politieke participatie vooral bekeken vanuit het eliteperspectief van zorgen over de 'kloof tussen burgers en politiek' en discussies over nut en noodzaak van bestuurlijke vernieuwing. Onder het kopje 'civil society' krijgt ondertussen de sociale participatie steeds meer aandacht. Betrokkenheid bij de maatschappij en actieve deelname aan het sociale leven worden als zodanig interessant, ook als er geen sprake is van enige poging tot democratisering, maatschappijverandering of beïnvloeding van overheidsbeleid.

In hoeverre is de participatie feitelijk veranderd? Alles overziende valt vooral op dat er zo weinig veranderd is. De gegevens vertonen schommelingen, eigen aan enquêteonderzoek, maar slechts zelden overtuigende trends. In de politieke participatie is er wel een afname in de partijpolitieke activiteit - en in mindere mate ook in de opkomst - en een toename in de deelname aan vormen van activisme en publieke meningsuiting. Deze veranderingen duiden op een toename van incidentele activiteiten en wellicht op een zekere deinstitutionalisering van de politieke betrokkenheid. In de sociale participatie is een toename te signaleren van lidmaatschappen in de recreatieve sfeer en van vrijwilligerswerk ten gunste van kinderen. Deze trends zouden kunnen duiden op een relatieve toename van persoonlijke belangen (vrijwilligerswerk voor kinderen heeft vaak te maken met de eigen kinderen). Het vrijwilligerswerk voor de politiek neemt echter niet af, en de hulpverlening aan burens, bejaarden en gehandicapten neemt toe. Op een algehele afname van het actief burgerschap en een afkeer van de politiek wijzen de gegevens zeker niet.

Tot slot verdient een relatie tussen politieke participatie en opvattingen daarover de aandacht. De gerapporteerde feitelijke deelname aan politieke activiteiten

(tabellen 17.6 en 17.7) vertoonde fluctuaties, maar geen stijging, zoals wel het geval was bij het politieke zelfvertrouwen en de protestbereidheid (tabel 17.4). Bij nadere analyses bleek dat het algemene patroon van een sterke stijging van de protestacceptatie sinds 1975, een geringere stijging van de protestgeneigdheid en geen stijging van de participatie, ook terug te vinden was in subpopulaties, zoals vrouwen en mannen, jongeren en ouderen, en lager en hoger opgeleiden. Waarom blijft de ontwikkeling van de feitelijke deelname aan de politiek zo sterk achter bij de geneigdheid om - indien nodig, als protest tegen beleidsvoornemens - te participeren? Dat kan komen doordat het beleid weinig aanleiding geeft tot protest, of doordat mensen hun actiebereidheid steeds meer overschatten. Waarschijnlijk is het verstandig om de toegenomen 'protestgeneigdheid' niet zozeer op te vatten als een reële gedragsintentie, maar eerder als uitdrukking van een belangrijk ideaal van burgerschap: onrechtvaardigheid mag niet stilzwijgend worden geaccepteerd. Een stijgende protestacceptatie en -geneigdheid bij gelijkblijvende beperkte participatie kan ook nog worden gezien als een versterking van de *civic culture*, zoals die decennia geleden door Almond en Verba (1989 [1963]) werd geschetst: een politieke cultuur waarin niet massale participatie, maar de massale dreiging met participatie politici in het democratisch gareel houdt.

§ 17.3 Maatschappelijk
middenveld en
verenigingsleven

17.3.1 Inleiding

Nadat in de voorgaande paragraaf ontwikkelingen in de politieke en sociale participatie zijn besproken op basis van gegevens verzameld bij individuen, wordt in deze paragraaf gebruikgemaakt van institutionele tellingen. Dat wil zeggen: de lidmaatschapscijfers van maatschappelijke organisaties en verenigingen zoals die op verzoek van het SCP door meer dan tachtig organisaties ter beschikking zijn gesteld. Tezamen geven deze een redelijke indicatie van de omvang van en enige verschuivingen op wat hier te lande wel wordt aangeduid als 'het maatschappelijke middenveld'. Daarmee wordt de lijn doorgetrokken die werd uitgezet in hoofdstuk 12 van het *SCR 1994* (582 e.v.). Destijds werd de stand van zaken voor 1980 en 1993/'94 in kaart gebracht. De eerder besproken gegevens zijn op twee manieren aangevuld. In de eerste plaats werd het aantal organisaties uitgebreid met organisaties die actief zijn binnen de sector 'sport en recreatie', nieuwe organisaties op het gebied van natuur en milieu, en de drie grote kerkgenootschappen. In de tweede plaats werden de gegevens geactualiseerd met de meest recente cijfers betreffende het aantal leden en/of donateurs.

Richtsnoer voor deze paragraaf is de ontwikkeling die zich onder de dramatis personae op het maatschappelijke middenveld lijkt te hebben voorgedaan naar een nieuw organisatietype. Dit type zou onder andere gekenmerkt worden door een ver doorgevoerde professionalisering en een sterkere nadruk op individuele belangenbehartiging. Het betreft een verschuiving waarin zogenoemde tertiaire organisaties, waarin nog maar nauwelijks sprake is van *face-to-face* contacten tussen de leden onderling, een allengs prominentere plaats zijn gaan innemen op het maatschappelijke middenveld. Ook lijkt zich een ontideologisering te hebben voltrokken, die zich manifesteert in een teruggang van verzuilde organisatietypen. Na een korte schets van enkele belangrijke veranderingen binnen de Nederlandse civil society tijdens de afgelopen honderd jaar (§ 17.3.2), volgt een empirische documentatie van verschuivingen in de omvang van een breed scala aan maatschappelijke organisaties met leden en/of donateurs voor de jaren vanaf 1980 (§ 17.3.3). Afzonderlijk wordt ingegaan op de positie van politieke partijen als bemiddelaars tussen burgers en staat in een representatieve democratie als de Nederlandse (§ 17.3.4). In paragraaf 17.3.5 wordt ten slotte de balans opgemaakt.

17.3.2 *Ontwikkelingen
binnen de organisaties op
het maatschappelijke
middenveld*

De honderd jaren vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw staan in het teken van de verzuiling van de Nederlandse samenleving. Via de massale mobilisaties in het kader van de emancipatie van bevolkingsgroepen en de organisatievormen die daarbij het licht zien "gaat de institutionele ruimte tussen burgers en overheid vollopen" (Jolles 1959). Tegen de eeuwwisseling vertoont het aantal verenigingen dat rechtspersoonlijkheid verwerft een enorme toename, die aanhoudt tot aan de jaren twintig van deze eeuw (Abma 1961). Aan het eind van de vorige eeuw wordt de basis gelegd voor het moderne verenigingswezen. Zowel de vakbonden als de omroepen alsook de sportbeoefening in verenigingsverband zijn erfgenamen van die periode. Hetzelfde is bewaard over het ontstaan van eerst het orthodox-christelijke bevolkingsdeel, gevolgd door de katholieke en socialistische emancipatie, elk met een eigen scala aan geestverwante verenigingen en organisaties.²⁰

Tot aan de laatste decennia van de vorige eeuw is de participatie in het openbare bestuur en het openbare leven, inclusief het verenigingsleven, voornamelijk voorbehouden aan en afgestemd op de midden- en hogere klassen. In het kielzog van de massaorganisaties die zich formeren onder de paraplu van de verzuiling, gaat dit veranderen, betreden de lagere standen via de vakorganisaties het publieke schouwtoneel en gaan zij ook het verenigingsleven ontdekken. Tegelijkertijd manifesteert zich binnen de hier beschreven sectoren van de vakverenigingen, de omroepverenigingen en de sportorganisaties de tendens tot bundeling van lokale burgerinitiatieven onder landelijk centraal bestuur. De periode tot en met de jaren vijftig vormt een ongekennde bloeiperiode binnen de historie van het verenigingsleven. Aan het eind van dat decennium, als de zuilen de eerste haarscheuren gaan vertonen, wordt van verschillende kanten gesproken van de "verenigingsapathie" of "verenigingsmoeheid" die bezit zou hebben genomen van de bevolking (Jolles 1959 en 1963).

In de loop van de jaren zestig gaan zich nieuwe verschuivingen manifesteren. Nadat ten tijde van de wederopbouw gepoogd is tot een herstel van de verzuilde verhoudingen te komen, en zowel het aantal rechtsgeldige verenigingen als het bevolkingspercentage dat vrijwillig georganiseerd is in verenigingsverband opnieuw sterk aanwast,²¹ gaat de ontzuiling onstuitbaar verder doorzetten en klinkt alom de roep om democratisering. Het repertoire aan politieke participatievormen dat in de ogen van de burgers legitimiteit geniet, wordt verbreed via de veelal op de buitenparlementaire politiek gerichte zogenoemde nieuwe sociale bewegingen. Maar ook organisatievormen die geen politieke ambities hebben en die geënt zijn op de vrijetijdsbesteding (zoals sportbonden) vertonen een sterke groei. De traditionele, uit de verzuiling voortgekomen organisatievormen (zoals de vakbeweging, de grote politieke partijen, de omroepen) behouden overwegend een lokale basis en blijven gekenmerkt door individueel lidmaatschap. Bij de nieuwe actoren op het maatschappelijke middenveld zijn de traditionele organisationele kenmerken minder duidelijk aanwezig. Massamobilisaties spelen nog steeds soms een belangrijke rol als politiek pressiemiddel, maar er is niet langer sprake van lidmaatschap in de oude zin van het woord en ook ontbreekt veelal een organisationele basis in de directe sociale omgeving. De vraag luidt thans of de geschetste ontwikkeling naar een nieuw organisatie-type sinds de jaren tachtig heeft doorgezet.

17.3.3 Recente verschuivingen in de aantallen leden en donateurs

In het navolgende staan recente verschuivingen in de aantallen leden en donateurs van organisaties op het maatschappelijke middenveld centraal. De stand van zaken zal worden weergegeven voor de jaren 1980, 1994 en 1996/97. Het accent ligt daarbij op grote organisaties, waarvoor als criterium een leden/donateursaantal van minstens 50.000 in één van de drie jaren is gehanteerd. Even na de afgelopen jaarwisseling werd aan meer dan honderd Nederlandse organisaties een brief gestuurd met daarin een korte uitleg van het onderzoek en een beknopte vragenlijst. Op basis van de antwoorden op de vragenlijst bleken uiteindelijk 84 van de aangeschreven organisaties in ten minste één van de genoemde jaren de vereiste omvang te hebben bereikt. Het gaat om lidmaatschapsaantallen zoals die door maatschappelijke organisaties zelf worden bijgehouden. Dat is een ander soort informatie dan de leefsituatie-onderzoeken van het CBS en het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek van het SCP opleveren, waarvan resultaten in de vorige paragraaf ter sprake kwamen.

In tabel 17.11 zijn de ledentallen van 86 grote organisaties op het vaderlandse maatschappelijke middenveld weergegeven voor 1980, 1994 en 1996/97. De tabel biedt een correctie van en aanvulling op cijfers die in het *SCR 1994* werden gepresenteerd, met gebruikmaking van de meest recente gegevens. Er zijn dertien sectoren onderscheiden, al naargelang het inhoudelijke terrein waarop de organisaties actief zijn.

De organisaties vertonen nogal wat verschillen wat betreft de ontwikkelingen in hun ledentallen. Sinds 1980 daalde het aantal Nederlanders dat is aangesloten bij één van de drie grote kerkgenootschappen met 10%, het aantal leden van vrouwenorganisaties nam af met een kwart en dat van de drie grootste politieke partijen met maar liefst 40%. Een uitgesproken stijging vertonen daarentegen alle hier onderzochte natuur- en milieuorganisaties (+510%), ouderenorganisaties (+34%) en de twee *moral issue groups* (+675%). Ook binnen de sectoren 'internationale solidariteit', 'gezondheidszorg', 'consumentenbelangen', en 'werkgevers en zelfstandigen' is het overheersende beeld dat van groei, al zijn er enkele uitzonderingen. Andere sectoren geven een gemêleerder patroon te zien, zoals de sportsector, die naast sterke stijgers (de NGF en de SNHS) ook duidelijke dalers kent: de animo voor het handballen of de gymnastiekbeoefening in georganiseerd verband liep terug.

Tabel 17.12 brengt het aantal leden dat is aangesloten bij de organisaties nog eens in beeld, maar nu als totaal per inhoudelijke sector waarop de organisaties gericht zijn.

Het slinkende aandeel van de grote kerken, vrouwenorganisaties en politieke partijen op het vaderlandse maatschappelijke middenveld valt niet te reduceren tot een algehele 'organisatiemoehheid', want het werd ruimschoots gecompenseerd door de snel toegenomen populariteit van andere organisaties. Anno 1996/97 was het totale ledental van alle organisaties gezamenlijk, vergeleken met 1980, toegenomen met bijna 9 miljoen van 25,6 tot 34,5 miljoen leden. Het betreft een voorzichtige schatting van het totaalaantal leden. De leden van Veronica (dat het publieke-omroepbestel verliet) en van de AVRO, die de meest recente cijfers niet wenste mee te delen, zijn daarbij buiten beschouwing gelaten.

Tabel 17.11

Leden en donateurs van maatschappelijke organisaties met minimaal 50.000 leden/donateurs in 1980-1996/97

	1980 (x 1.000)	1994 (x 1.000)	1996/97 (x 1.000)
a omroeporganisaties			
Veronica (VOO)	317	1.036	^a
Algemene Vereniging Radio Omroep (AVRO)	809	648	^b
Katholieke Radio Omroep (KRO)	612	615	611
Televisie- en Radio Omroepstichting (TROS)	751	607	570
Nederlandse Christelijke Radio Vereniging (NCRV)	529	548	503
Vrijzinnig-Protestantse Radio Omroep (VPRO)	182	530	480
Evangelische Omroep (EO)	220	532	608
Vereniging van Arbeiders Radio Amateurs (VARA)	524	507	515
b consumenten			
Koninklijke Nederlandse toeristenbond ANWB	2.500	3.100	3.500
Consumentenbond	510	650	663
Vereniging eigen huis	85	385	500
Veilig verkeer Nederland	83	85	70
c gezondheidszorg			
Nederlandse hartstichting	550	1.503	1.153
Nederlandse kankerbestrijding	695	1.053	1.010
Astmafonds	24	533	745
De zonnebloem	295	414	550
Reumafonds	80	165	184
Aidsfonds	-	90	90
Nederlandse patiëntenvereniging	-	58	65
Rode Kruis (eerste helft)	536	500	450
d internationale solidariteit			
Rode Kruis (andere helft)	536	500	450
Unicef	15	350	380
Artsen zonder grenzen	-	650	850
Foster parents Nederland	65	282	400
Memisa	95	240	200
Stichting vluchteling	230	228	225
Novib	140	381	440
Mensen in nood	175	225	215
Amnesty International	45	160	185
Nederlandse stichting leprabestrijding	80	370	370
Terre des hommes	30	130	130
Vereniging vluchtelingenwerk Nederland	-	50	50
e natuur en milieu			
Natuurmonumenten	260	725	870
Wereld Natuur Fonds	65	700	705
Greenpeace	18	600	610
Dierenbescherming	60	180	185
Vogelbescherming	26	80	102
Waddenvereniging	29	56	45
International Fund For Animal Welfare	-	100	278
f werknemers			
Federatie Nederlandse vakbeweging (FNV)	1.078	1.092	1.123
Christelijk nationaal vakverbond (CNV)	304	327	350
Vakcentrale middelbaar en hoger personeel (MHP)	118	146	170
Ambtenarencentrum	116	89	73
g ouderen			
Unie van katholieke Bonden van Ouderen (unie KBO)	191	230	236
Algemene Nederlandse Bond van Ouderen (ANBO)	182	200	198
Protestants-Christelijke Ouderen Bond (PCOB)	14	80	83
h politieke partijen			
Christen-democratisch appel (CDA)	143	103	89
Partij van de arbeid (PvdA)	113	70	62
Volkspartij voor vrijheid en democratie (VVD)	86	54	53
i vrouwen			
Nederlandse bond van plattelandsvrouwen	82	75	70
Katholieke plattelandsvrouwen Nederland	57	56	50
Nederlandse christen vrouwenbond	65	49	43
Nederlandse vereniging van huisvrouwen	55	40	30

Tabel 17.11 (vervolg)

Leden en donateurs van maatschappelijke organisaties met minimaal 50.000 leden/donateurs in 1980-1996/97

	1980 (x 1.000)	1994 (x 1.000)	1996/97 (x 1.000)
j abortus en euthanasie			
Vereniging ter bescherming van het ongeboren kind (VBOK)	11	101	102
Nederlandse vereniging voor vrijwillige euthanasie (NVVE)	15	70	96
k werkgevers en zelfstandigen			
Algemene Werkgeversvereniging VNO-NCW	82	89	80
Koninklijke Vereniging MKB-Nederland	100	142	130
Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO)	55	55	70
l sport en recreatie ^c			
Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (KNVB)	1.113	1.031	1.023
Koninklijke Nederlandse Lawn Tennis Bond (KNLTB)	467	737	728
Koninklijke Nederlandse Gymnastiek Bond (KNGB)	364	256	253
Koninklijke Nederlandse Zwem Bond (KNZB)	163	164	155
Nederlandse Ski Vereniging (NSV)	70	161	140
Koninklijke Nederlandse Schaatsenrijders Bond (KNSB)	139	148	153
Nederlandse Volleybal Bond (NeVoBo)	139	162	148
Koninklijke Nederlandse Hockey Bond (KNHB)	102	129	126
Stichting Nederlandse Hippische Sportbond (NHS)	30	110	131
Nederlandse Bridge Bond (NBB)	39	97	110
Nederlandse Badminton Bond (NBB)	69	84	103
Koninklijk Nederlands Watersport Verbond (KNWV)	80	95	100
Koninklijk Nederlands Korfbal Verbond (KNKV)	95	96	92
Koninklijke Nederlandse Atletiek Unie (KNAU)	42	83	82
Nederlandse Golf Federatie (NGF)	12	62	112
Koninklijke Ned. Christelijk Gymnastiek Verbond (KNCGV)	90	66	64
Nederlands Handbal Verbond (NHV)	101	63	59
Judo Bond Nederland (JBN)	51	56	59
Nederlandse Katholieke Sportfederatie	395	351	372
Nederlandse Christelijke Sport Unie	130	121	203
Nederlandse Studenten Sportschichting (NSSS)	42	65	52
Nederlandse Basketball Bond	37	49	49
Scouting Nederland	102	123	125
m kerkgenootschappen, religieuze organisaties ^d			
Rooms-Katholieke Kerkgenootschap in Nederland	5.600	5.500	5.300
Nederlands-hervormde kerk	2.103	1.760	1.673
De Gereformeerde Kerken in Nederland (GKN)	870	750	700
Gereformeerde Kerken (vrijgemaakt)	99	.	120
Gereformeerde Kerken in Nederland en Nrd-Amerika	84	.	94
Christelijk Gereformeerde Kerken	74	.	75
Pinkstergemeenten	30	.	74

^a Veronica is geen publieke omroep meer.^b De AVRO stelde geen gegevens beschikbaar.^c De cijfers van de sportorganisaties zijn over 1996, het cijfer van Scouting per 1 januari 1998.^d De cijfers van de drie grootste, eerstgenoemde kerkgenootschappen zijn voor de drie boven de tabel genoemde jaren. Die van de overige godsdienstige organisaties zijn voor 1980 en 1995. Zij zijn te vinden in Stoffels (1998).

- Organisatie bestaat nog niet (heeft onvoldoende leden/valt niet (meer) onder definitie.

. Gegevens niet beschikbaar.

Bron: Opgave door de organisaties (februari/maart 1998)

Tabel 17.12

Leden en/of donateurs van maatschappelijke organisaties, naar thematische doelstelling, 1980-1996/97 (in absolute aantallen x 1.000 en veranderingen in procenten van het aantal in 1980 en 1994)

	1980	1994	1996/97	verandering 1980-1996/97	verandering 1994-1996/97
a omroeporganisaties ^a	2.818	3.339	3.287	+17	-2
b consumenten	3.178	4.220	4.733	+49	+12
c gezondheidszorg ^b	2.180	4.316	4.247	+95	-2
d internationale solidariteit	1.411	3.566	3.895	+176	+9
e natuur en milieu	458	2.441	2.795	+510	+15
f werknemers	1.616	1.654	1.716	+6	+4
g ouderen	387	510	517	+34	+1
h politieke partijen	342	227	204	-40	-10
i vrouwen	259	220	193	-25	-12
j abortus/euthanasie	26	171	198	+662	+16
k werkgevers en zelfstandigen	237	286	280	+18	-2
l sport en recreatie	3.872	4.309	4.439	+15	+3
m kerk en godsdienst ^c	8.860	8.364	8.036	-9	-4
totaal	25.644	33.623	34.540	+35	+3

^a Exclusief Veronica en AVRO.^b Inclusief de helft van het Rode Kruis.^c Alleen van de grote kerkgenootschappen zijn voor 1994 cijfers beschikbaar. Die van enkele kleinere werden geschat.

Bron: Opgave door de organisaties (februari/maart 1998)

In weerwil van alle geluiden over de 'calculerende burger' en de hedendaagse hang naar 'consumentisme' en 'hedonisme', waren voor de toegenomen algemene organisatiegraad van de Nederlandse bevolking niet primair consumentenorganisaties of de sportsector verantwoordelijk. De veruit grootste stijging deed zich voor bij organisaties die zijn gericht op morele issues (abortus, euthanasie), de bescherming van natuur en milieu, en internationale solidariteit. De meest recente jaren (sinds 1994) geven wat dit betreft geen kentering te zien. Bij de onmiskenbare afkalving binnen de sectoren 'politieke partijen', 'vrouwen' en 'kerkgenootschappen' moet opnieuw worden bedacht dat de tabel slechts de ledentallen van de grootste organisaties weergeeft. De teruggang geldt niet voor alle organisaties op de drie genoemde terreinen. De groei van enkele kleine politieke partijen (zie § 17.3.4) en godsdienstige groepen weegt overigens geenszins op tegen het ledenverlies bij de grote organisaties op politiek en godsdienstig terrein, zodat per saldo sprake is van een geringere organisatiegraad van de institutionele politiek en religie.

In het voorgaande werden de absolute ledentallen van organisaties besproken. Helemaal zuiver is het beeld dat aldus ontstaat niet. De Nederlandse bevolking is in de achterliggende decennia sterk gegroeid. Wat betreft de politieke partijen dient te worden bedacht dat ook het electoraat sterk is toegenomen. Iets dergelijks kan worden opgemerkt voor de absolute ledentallen van de vakbonden. De afhankelijke beroepsbevolking vertoont eveneens fluctuaties. Daarom zijn in tabel 17.13 de ledentallen van de politieke partijen weergegeven als percentage van het totaal aantal kiesgerechtigden in de verkiezingsjaren, een constante voor alle politieke partijen die actief zijn in een bepaald jaar. Vanuit dezelfde overweging is voor de verkiezingsjaren ook het ledenbestand van de vakbonden gerelateerd aan de omvang van de totale afhankelijke beroepsbevolking in het desbetreffende jaar.

Tabel 17.13

Organisatiegraad van politieke partijen en van vakbonden, 1963-1996 (in procenten)

	1963	1967	1971	1972	1977	1981	1982	1986	1989	1994	1995	1996
politieke partijen ^a	9,7	6,5	4,1	4,0	4,5	4,5	4,4	3,6	3,2	2,6	2,5	2,4
vakbonden ^b	38	38	39	37	39	38	37	29	24	28	28	28

^a Leden als percentage van het electoraat, 1963-1994. Alleen partijen die na de verkiezingen deel uitmaakten van de Tweede Kamer zijn in de berekeningen opgenomen.

^b Voor de jaren 1972 en 1977: ledental excl. gepensioneerden als percentage van de afhankelijke beroepsbevolking. Voor 1981 en volgende jaren: idem, mits een volledige werkweek (25 uur en meer in 1981 en 1982, 20 uur en meer vanaf 1986).

Bron: DNPP (1996); CBS (Statistisch zakboek en Statistisch jaarboek, diverse jaren)

Er is sinds decennia sprake van een afkalving van een aantal traditionele organisationele verbanden binnen de Nederlandse civil society. Al rond 1960 behoorde Nederland met een organisatiegraad van gemiddeld bijna 10% tot de politiek minst georganiseerde landen (Koole 1992). Zoals men ziet, is sindsdien het aandeel partijleden onder het electoraat alleen nog maar verder gedaald naar nog geen 3%. Over de hele naoorlogse periode gaf de totale organisatiegraad van de partijen die waren vertegenwoordigd in de Tweede Kamer een daling te zien met niet minder dan 80% (DNPP 1996: 199). Alleen de drie kleine christelijke partijen bleven door de jaren heen steeds niet of nauwelijks achter bij de toename van het aantal Nederlandse kiezers. Hoewel het aantal leden van vakorganisaties tot aan de jaren tachtig bleef toenemen in absolute zin, vertoont de organisatiegraad van de Nederlandse werknemers al vanaf de jaren vijftig een daling. Aan deze politiek-economische organisatievormen kan het krimpende bevolkingsdeel worden toegevoegd dat is georganiseerd in kerkelijk verband.

Zoals al eerder werd opgemerkt: de afname van de traditionele organisaties, voortgekomen uit de verzuiling, duidt niet zozeer op een terugloop van het maatschappelijke engagement onder de bevolking of een algemeen *non-affiliation syndrome*. Zij is veeleer indicatief voor de opkomst van nieuwe thema's waarop het engagement zich richt en een nieuw type organisatie dat is gericht op andere vormen van participatie. Daarnaast verwijzen niet alleen de soms zeer sterke groei van de ledentallen bij een aantal organisaties van meer recente datum, maar ook bijvoorbeeld de aantallen Nederlanders die bereid zijn geld te schenken aan ideële organisaties.

Tot slot worden enige financiële gegevens vermeld. Tabel 17.14 biedt institutionele cijfers en tabel 17.15 cijfers uit een actuele bevolkingsenquête. De bedragen die door de instellingen werden ingezameld namen tussen 1990 en 1996 toe met respectievelijk 28% voor collectes en 19% voor mailingacties. Naar schatting draagt slechts 7% van de Nederlanders nooit aan enig charitatief fonds bij (CBF 1996: 29 en 37).

Tabel 17.14 Opbrengsten eigen fondswerving door ideële organisaties, 1974-1996 (x mln. gld.)^a

1974	319	1982	584	1990	753
1975	271	1983	598	1991	850
1976	286	1984	709	1992	946
1977	351	1985	638	1993	1.022
1978	389	1986	558	1994	1.188
1979	462	1987	621	1995	1.176
1980	526	1988	675	1996	1.266
1981	563	1989	738		

^a Charitatieve, culturele, wetenschappelijke of andere het algemeen nut beogende instellingen. Eigen fondswerving: inkomsten verkregen uit collectes, mailingacties, nalatenschappen, incidentele giften en schenkingen, donaties, adopties, contributies, opbrengst eigen loterijen minus prijzengeld en overige activiteiten, zoals braderieën en sponsorlopen. De bedragen zijn exclusief aftrek voor de kosten van fondswerving en verkopen.

Bron: CBF (1996): Cijfers 1978-1989 en 1996 op verzoek ter beschikking gesteld

De gegevens in tabel 17.14 geven geen uitsluitend over de doelen waaraan geschonken werd. Daarvoor zal een beroep gedaan dienen te worden op enquêteonderzoek. In tabel 17.15 staan uitkomsten van het onderzoek van Schuyt (1997), waarin behalve naar giften van geld ook naar goederengiften (kleding, meubelen, onroerend goed e.d.) werd geïnformeerd. Het grootste bedrag blijkt naar de kerken te gaan.²² Het totaalbedrag aan geld en goederen dat door particuliere huishoudens werd geschonken, bedroeg in 1995 volgens de enquêtegegevens in tabel 17.15 ruim 3,5 miljard gulden.²³ De mediaan van giften in geld en in goederen was 222,50 gulden per huishouden.

Tabel 17.15 Geld- en goederengiften door huishoudens, per goed doel, 1995 (in miljoenen gulden en als percentage van het totaalbedrag aan geldgiften)

	x mln. gld.	%
kerk en levensbeschouwing	1.285	37
gezondheid ^a	594	17
internationale hulp	653	19
milieu, natuurbehoud, dierenbescherming	555	16
onderwijs, onderzoek ^b	50	1
kunst, cultuur	31	1
sport, recreatie ^c	125	4
maatschappelijke, sociale doelen ^d	214	6
totaal	3.507	100

^a Schenkingen aan medisch onderzoek en giften aan medische instellingen of programma's.

^b Exclusief verplichte ouderbijdragen.

^c Exclusief de normale contributies of bijdragen aan verenigingen waarvan men zelf profiteert.

^d Collectes voor rampen, Leger des Heils, Fonds Kinderbescherming e.d.

Bron: Schuyt (1997)

17.3.4 Politieke partijen In dit onderdeel van de paragraaf wordt nader ingegaan op enkele verschuivingen die zich hebben voorgedaan in het partijleven. De ontwikkeling die de partijen als politieke organisaties in de naoorlogse periode, en dan met name

vanaf de jaren zestig, hebben doorgemaakt, is wel samengevat als één van 'volkspartij' naar 'catch-all partij' of van 'massapartij' naar 'beambtenpartij'. De oude massapartijen formeerden zich aan het eind van de vorige eeuw als onderdeel van het emancipatiestreven van maatschappelijke groeperingen. Ze waren sterk programmatisch gericht en traden op als de vanzelfsprekende spreekbuis van hun eigen volksdeel, dat zich ook via een uitgebreid netwerk van niet-politieke verenigingen onderling verbonden wist. Aldus vormden de maatschappelijke, levensbeschouwelijke en politieke identiteit één, geïntegreerd geheel. Vergeleken met vroeger dagen zouden de huidige actoren op het politieke toneel onder andere gekenmerkt worden door een kleinere vaste achterban, minder drang naar ideologische systematiek en rechtzinnigheid, flexibel en publiciteitsbewust leiderschap, een geringere gerichtheid op massamobilisaties, minder klassebewustzijn of oriëntatie op de oude zuilen, en het pragmatisch inspelen op de belangen van uiteenlopende groepen.

Krouwel (1996) levert gegevens waaruit blijkt dat de partijorganisatie kapitaalintensiever van karakter is geworden en professioneler is gaan werken. Er heeft zich een duidelijke centralisatie voorgedaan in de besluitvorming. De beschreven ontwikkeling naar het nieuwe politieke organisatietype is volgens hem het verst voortgeschreden bij de PvdA en het CDA. Verschuivingen manifesteren zich ook op het niveau van de gewone leden. Lucardie (1989 en 1994) spreekt van de "verambtelijking" van de politieke partijen. De vroegere volkspartijen waren echte massapartijen. De leden werden geacht "afdelingsvergaderingen te bezoeken, folders en kranten rond te brengen, affiches te plakken en gedisciplineerd de besluiten van het partijbestuur uit te voeren". In de moderne 'beambtenpartij' zijn de leden minder talrijk en hun rol is ook een andere:

"[Zij] nemen deel aan werkgroepen en commissies - zoals ze ook in hun werkkring gewend zijn - soms ook aan afdelingsvergaderingen, maar ze laten folder- en plakwerk over aan professionele reclamemakers. Ze uiten binnen de partij hun eigen mening en laten zich door een partijbestuur niet disciplineren; dat bestuur treedt voornamelijk coördinerend op. Hebben ze tijd over, of plannen voor een politieke loopbaan, dan stellen ze zich kandidaat voor een zetel in gemeenteraad, Provinciale Staten of Tweede Kamer." (Lucardie 1989: 189).

Zojuist werd geconstateerd dat het aantal leden bij vrijwel alle grotere politieke partijen al sinds enige tijd een dalende lijn vertoont. Het aandeel kiezers dat partijlid is bedroeg in de jaren vijftig nog 15% en is inmiddels geslonken tot minder dan 3%. Het is een ontwikkeling die velen met zorg vervult. En het is koren op de molen van degenen die menen een kloof tussen burgers en (partij)politiek te bespeuren. Waar steeds meer burgers geen ambitie tonen zich nog aan te sluiten bij een partij, wordt de legitimiteit van de partijen als vertolkers van wat leeft onder de bevolking en als intermediaire instanties tussen burger en staat geacht in het geding te zijn. Voor de interne organisatie van de partijen vormt de ontwikkeling een bedreiging via de afname in financiële middelen waarmee zij gepaard gaat (minder contributies) en via de opdroging van het reservoir aan actieve leden waaruit de bestuurders, de vervullers van vertegenwoordigende functies, en organisatoren of begeleiders van tal van andere organisatievormen binnen de partijen worden gerekruteerd.

Uit tabel 17.11 kon al worden opgemaakt dat de grote partijen de afgelopen vijftien jaar veel leden verloren. Zoals tabel 17.16 laat zien, is dit niet op alle partijen van toepassing.

Tabel 17.16 Ontwikkelingen in de ledentallen van politieke partijen^a, 1946-1996

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
CPN		11.555	15.014				
PSP	4.228	4.333	8.703	6.450			
PPR	4.000	12.800	11.500	6.250			
GroenLinks (vanaf 1990)					15.900	12.000	11.873
PvdA	98.671	100.524	112.929	100.979	91.784	64.523	61.720
D66	6.400		14.638	8.000	9.829	15.000	12.850
ARP	80.695	61.761					
CHU	28.900	27.850					
KVP	97.300	52.458					
CDA (vanaf 1980)			143.000	127.849	123.530	95.000	89.000
RPF		700	5.545	7.960	8.463	11.466	12.132
GPV	8.702	10.728	12.922	13.044	12.917	14.650	14.600
SGP	15.400	17.500	20.300	21.500	23.062	23.600	23.800
VVD	38.000	82.831	85.881	86.821	59.074	53.465	52.197

^a Partijen waarvoor niet tijdens een reeks van jaren ledentallen beschikbaar waren, zijn buiten de tabel gelaten.

Bron: DNPP (1996: 194-195) en opgave door de partijen zelf

Terwijl de partijen uit de tabel in 1980 nog in totaal 395.215 leden aan zich wisten te binden, was dit aantal in 1990 gezakt naar 344.559 en bedroeg het op 1 januari 1998 nog maar 278.172. Vergeleken met 1980 was dit een teruggang van 30%. Niet alleen bij de oude, grote partijen brokkelde het ledenbestand af. Ook het nog jonge GroenLinks zag sinds de oprichting al meer dan een kwart van de leden vertrekken. Het ledental van D66 daalde snel in de eerste helft van de jaren tachtig, groeide daarna weer sterk aan, maar loopt vanaf 1995 gestaag terug. Het aantal Nederlanders dat zich organiseerde binnen de drie kleine christelijke partijen GPV, SGP en RPF nam daarentegen fors toe (met resp. +13%, +17% en +119%), waarbij met name de RPF op een spectaculaire groei kan bogen. Ook buiten de politieke arena vertoont een aantal kleine en orthodoxe religieuze groepen duidelijke groeicijfers.²⁴ Het ledental van de Socialistische Partij, die in 1994 haar entree in de Tweede Kamer maakte, geeft eveneens een stijgende lijn te zien.²⁵

Niet alleen wordt het ledenbestand van de meeste partijen kleiner, in vrijwel alle grote partijen wordt ook gewezen op een afnemende bereidheid onder degenen die wel lid zijn om actief deel te nemen aan het partijleven (via bezoek aan afdelingsvergaderingen, als vrijwilliger). Adviescommissies die door de partijen in het leven werden geroepen, hebben onder andere gewezen op de ondoorzichtigheid van de besluitvorming en tendensen naar oligarchisering als barrières voor actieve participatie. Hillebrand en Zielonka-Goei (1990) rapporteren echter gegevens waaruit blijkt dat, in elk geval bij de drie grootste partijen, niet in de eerste plaats kritiek op de procedures binnen partijafdelingen mensen ervan weerhoudt hun nominale lidmaatschap in een actieve partijparticipatie om te zetten. Tijdgebrek werd als belangrijkste motief genoemd door leden die zelden of nooit afdelingsvergaderingen bezoeken. Onder de partijleden bleek tevens massaal onvrede te bestaan over de dominante rol van een partijpolitieke incrowd op afdelingsvergaderingen.²⁶

Externe omstandigheden hebben ongetwijfeld bijgedragen tot de hier beschreven veranderingen in de partijpolitieke organisatie. Op politiek terrein kan

daartoe zeker de toegenomen electorale beweeglijkheid gerekend worden (zie hoofdstuk 6 Politieke verscheidenheid). Het stemgedrag wordt minder dan vroeger bepaald door maatschappelijke positie en godsdienstige overtuiging (Van der Eijk 1992). Naast een zekere ideologische verwantschap, zijn specifieke actuele thema's en het beeld dat men heeft van een kandidaat een belangrijkere plaats gaan innemen.

Maar ook binnen de samenleving in bredere zin zijn zaken veranderd waarmee niet alleen de politieke partijen, maar ook de andere organisatievormen op het maatschappelijke middenveld rekening hebben te houden. De polarisatie langs sociaal-economische en confessionele scheidslijnen is afgenomen en door de uitbreiding van de naoorlogse verzorgingsstaat is een brede middenklasse ontstaan. In het moderne mediatijdperk worden het imago van een organisatie en haar woordvoerders een factor van belang. De burgers zijn geneigd zo lang mogelijk meerdere opties open te houden en redeneren vaker vanuit het belang dat zij aan bepaalde doelen toekennen dan uit een vanzelfsprekende (en vaak levenslange) affiniteit met een bepaalde zuil. Een aantal van de verschuivingen in het partijleven vertoont een duidelijke parallel met de evolutie die organisaties binnen andere sectoren van de samenleving (in meerdere of mindere mate) hebben doorgemaakt. Zij kan worden samengevat met de trefwoorden 'ontzui-ling', 'uitbouw van bestuursfuncties', 'professionalisering', 'centralisatie', 'publiciteitsgevoeligheid' en 'het onderhouden van relaties met een grotere variëteit aan belangengroepen'.

17.3.5 Wat is er veranderd? Op basis van de jaarverslagen, jubileumboeken, en dergelijke die door de organisaties zijn gepubliceerd en de impressies van vertegenwoordigers van organisaties, kan men zich een indruk vormen van een aantal veranderingen die zijn opgetreden in de organisatiestructuur, de sfeer binnen de organisaties, en hun positionering in de bredere samenleving. Bij vrijwel alle organisatietypen die de revue passeerden vallen ze waar te nemen, zij het niet altijd op even pregnante wijze.

Een eerste tendens is die naar ontideologisering. Veel verenigingen en organisaties kenden direct na hun oprichting een strijdbare fase. Later doet zich een "veralledaagsing van het charisma" (Weber) voor en zet een institutionaliseringproces in, in de loop waarvan de veelal ideologisch bevoegen Gideonsbende van het eerste uur zich ontwikkelt tot een grootschalige en meer pragmatisch ingestelde organisatie.

Centralisatie en de bundeling van verspreide initiatieven en uiteenlopende organisatievormen is een tweede opvallende ontwikkeling. Tevens is er sprake van professionalisering. Veel organisaties werden aanvankelijk volledig gedragen door vrijwilligers; in latere jaren worden steeds meer professionele, betaalde krachten aangetrokken, die vanaf dat moment de organisatie gaan besturen. Ook in de lagere geledingen wordt via cursussen en begeleiding gewerkt aan de deskundigheidsbevordering van de actieve leden. De professionalisering komt verder tot uiting in de wijze waarop de publiciteit tegemoet wordt getreden, de media worden bespeeld en het imago wordt uitgedragen. Dat geschiedt in toenemende mate door professionele voorlichters. Publicaties die worden uitgegeven krijgen een eigentijdse vormgeving.

In de loop van de jaren tachtig lijkt de trend naar een nieuwe type organisatie te hebben doorgezet: niet langer op lidmaatschap gebaseerd, met een hoge graad van professionalisering, en sterk gecentraliseerd. Tegelijkertijd bleef doorgaans een aantal overeenkomsten met de traditionele sociale bewegingen intact, zoals een zekere ideologische oriëntatie en gerichtheid op de buitenwereld en maatschappelijke verandering. Ook aan de kennisoverdracht aan de achterban wordt vaak veel aandacht besteed.

Drie min of meer willekeurig gekozen voorbeelden kunnen de verschuiving illustreren: de Vereniging ter bescherming van het ongeboren kind (VBOK), de officiële supportersvereniging van de Amsterdamsche Football Club Ajax, en de milieubeweging.²⁷ Qua doelstelling bestaan er hemelsbrede verschillen tussen de drie, maar ze kunnen alle als zeer succesvol worden beschouwd wat de groei van hun ledental betreft. Vanuit het oogpunt van sociaal kapitaal betreft het relevante organisatievormen, die veel aandacht besteden aan het bevorderen van regelmatige gezamenlijke activiteiten tussen de leden en het bevorderen van initiatieven van de leden op lokaal en bovenlokaal niveau. Zoals in de opening van deze paragraaf vermeld, opereren de maatschappelijke verbanden die hier centraal staan vandaag de dag in het spanningsveld tussen het overheidsbestuur, de commerciële markt en de individuele leefwereld. Ook daarvoor zijn de drie organisatievormen exemplarisch.

De VBOK: van militante antiabortuspressiegroep tot professionele pro-life-organisatie

Rond 1970 staat abortus in het brandpunt van de belangstelling. Het zelfbeslissingsrecht van de vrouw op abortus is een belangrijk actiepunt voor de Nederlandse Vereniging voor Seksuele Hervorming, Stimezo en vrouwengroepen als Wij Vrouwen Eisen en de Dolle Mina's ('baas in eigen buik'). De PvdA-kamerleden Lamberts en Roethof dienen april 1970 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in tot legalisering van abortus. In hetzelfde jaar wordt de eerste abortuskliniek te Amsterdam geopend. Tegen deze ontwikkeling komen groepen tegenstanders in het geweer. Op 31 maart 1971 komt het tot de oprichting van de Vereniging ter bescherming van het ongeboren kind (VBOK). Naast de VBOK zijn ook andere anti-abortusgroepen actief, waaronder het Nederlands artsenverbond en onder andere de stichtingen Levenszaak/Levenstaak en Stirezo. In 1974 worden de krachten gebundeld in het Nederlands comité Redt het ongeboren kind. Op 31 maart van het daaropvolgende jaar weet het comité bijna 600.000 handtekeningen tegen de liberalisering van abortus te verzamelen, die aan de voorzitter van de Tweede Kamer worden aangeboden. Desondanks wordt op 29 september 1976 het combinatievoorstel van VVD en PvdA dat abortus uit het Wetboek van Strafrecht haalt, door de Tweede Kamer aangenomen. Het wetsvoorstel sneuvelt echter in de Eerste Kamer. Op basis van een wetsvoorstel van de ministers De Ruiter en Ginjaar komt het uiteindelijk op 28 april 1981 toch tot de Wet afbreking zwangerschap. Binnen de kringen van de VBOK leidt dit tot herbezinning en het inslaan van een nieuwe weg: er is een einde gekomen aan 'de strijdbare fase' (VBOK 1996: 80). Nu de slag om de wetgeving is verloren, verschuift het accent van de strijd tegen abortus provocatus en de dreigende politieke legalisering daarvan naar een concentratie op praktische hulpverlening en voorlichting ('deskundig, cliëntgericht en met een bewogen hart'). In de vijftien jaar daarna ontwikkelt de VBOK zich van een strijdbare en sterk ideologisch geïnspireerde actiegroep tot een omvangrijke, professionele en vooral praktisch gerichte pro-life-organisatie. "Politieke actie raakt als instrument steeds meer in onbruik", schrijft de vereniging in haar terugblik op 25 jaar VBOK. "Het taalgebruik verandert: een kreet als 'abortus is moord' maakt plaats voor 'abortus is een groot kwaad'" (VBOK 1996: 36). Het ledental neemt vanaf de tweede helft van de jaren zeventig in hoog tempo toe (van de ca. 2.000 in 1972 via 3.000 in 1975, 17.000 in 1981, 25.000 in 1984 en 37.400 in het daaropvolgende jaar, naar 50.000 in 1988 en ten slotte meer dan 100.000 vanaf midden jaren negentig). Het aantal werkgroepen dat vanuit de VBOK-doelstellingen werkt stijgt van 3 in 1972 naar 169 in 1995, het aantal vrijwilligers groeit in dezelfde periode van 6 naar ruim 1.650, het aantal hulpaanvragen dat wordt geregistreerd van 45 in 1978 naar 2.672 in 1995. Enkele organisationele gegevens getuigen van het proces van institutionalisering en professionalisering dat de vereniging doormaakt. Tot halverwege 1976 wordt

zij gedragen door uitsluitend vrijwilligers. Dan komt de eerste betaalde kracht in parttime dienstverband, een aanstelling die het jaar daarop wordt uitgebreid tot een fulltime dienstverband, waarna eveneens in 1977 de eerste (parttime) maatschappelijk werkster wordt aangetrokken. In 1978 wordt een verzoek tot subsidie ingediend bij het ministerie van CRM, die in 1980 wordt toegekend. In 1982 valt het officiële bestuursbesluit om de politieke acties te beëindigen en prioriteit te gaan geven aan hulpverlening en voorlichting. Het jaar daarna komt er een reglement voor de werkgroepen van de vereniging en in hetzelfde jaar wordt een fulltime directeur benoemd, nog weer een jaar later gevolgd door de benoeming van een tweede directeur. In 1985 treden een administrateur en een coördinator van de afdeling Voorlichting in dienst, in 1989 gevolgd door een coördinator van de afdeling Maatschappelijk werk. Eveneens in 1989 komt het tot een drastische restyling van het ledenkwartaalblad *Laat leven* tot een full-colour magazine. Via zorgvuldig geplande publiciteitscampagnes wordt gewerkt aan een verbreding van de naamsbekendheid en imagoverbetering. Anno nu presenteert de directeur Organisatie, beheer en financiën zijn vereniging als "een professionele organisatie voor maatschappelijke dienstverlening op algemene grondslag" waarin "op een doelmatige en doeltreffende wijze aan de doelstelling wordt gewerkt" (VBOK 1996: 152). De VBOK heeft vandaag de dag ongeveer 37 medewerkers in dienst, en ruim 1.650 opgeleide vrijwilligers zijn, verdeeld over 165 werkgroepen, voor de vereniging actief. Naast de operationele afdelingen (van maatschappelijk werk, voorlichting en vrijwilligerswerk) is er het facilitair bedrijf, dat wordt gevormd door een financiële en een ledenadministratie, een verzendhuis en een afdeling Algemene zaken. "Het imago van 'anti-abortusclubje' is langzamerhand gewijzigd in 'gespecialiseerde hulpverleningsinstelling' " constateert het jubileumboek (VBOK 1996: 70).

De Ajax-supportersvereniging: van amateuristische incrowd naar professioneel georganiseerde hype

Binnen de inmiddels beursgenoteerde Ajax NV zijn professionalisering en grootschalige sponsoring (in 1997 ten bedrage van 14 miljoen gulden, in het seizoen 1999-2000 naar verwachting van 28,4 miljoen gulden) in de plaats gekomen van gedreven, puur amateurisme, geboren uit clubliefde. Ajax is zeer doordrongen van de symboolwaarde van de club en baat de identificatiebehoefte van supporters en bedrijven met de merknaam onder andere uit via een uitgebreide merchandising van parafernalia (shirts, petjes, sjaals, dekbedden, vlaggen, aftershave, enz.) die de komende twee jaar waarschijnlijk zal stijgen van 5,3 naar 8,6 miljoen gulden. De aan ruim 51.000 toeschouwers plaatsbiedende multifunctionele Amsterdam Arena werd in 1996 de nieuwe thuisbasis van de club en kwam in de plaats van het uit 1934 daterende stadion De Meer (dat op het laatst over ruim 29.000 plaatsen beschikte). De directie van het nieuwe stadion stelt zich expliciet ten doel de bezoekers uiteindelijk niet langer slechts te vermaken met een middagje voetbal, maar met een 'dagje Arena'. Daartoe verschijnen er kindercrèches, winkelstraten, bioscopen en restaurants rond het stadion, waarvoor het voetbal nog slechts één van de inkomstenbronnen vormt. Als belangrijke stap in het verdere commercialiseringsproces maakte de club op 11 mei dit jaar de gang naar de effectenbeurs. Daartoe rilde zij haar verenigingsstructuur in voor die van een Naamloze Vennootschap. De officiële AFC Ajax-supportersvereniging werd op initiatief van het bestuur van Ajax opgericht op 1 mei 1992. Zij is één van de initiatieven die het op 16 januari 1989 aangetreden nieuwe Ajax-bestuur nam na de crisisperiode die de club eind jaren tachtig doormaakte, met als dieptepunten een veroordeling in 1990 wegens zwart-geldaffaires en valsheid in geschrifte tussen 1979 en 1985, gevolgd door straffen die door de UEFA werden opgelegd voor het werpen van een ijzeren staaf vanuit het publiek tijdens een wedstrijd op 27 september 1988. De vereniging beschikte al in 1995 over meer dan 50.000 leden en kende de

laatste jaren een explosieve groei naar meer dan 76.500 leden. Daarmee is zij niet alleen de veruit grootste supportersvereniging van Nederland, maar ook één van de grootste in Europa. Aanvankelijk bestond het lidmaatschap uit voorrang bij kaartverkoop van thuiswedstrijden, toezending van het clubblad en een uitnodiging voor de nieuwjaarsreceptie. Inmiddels wordt aan de leden een groot pakket van producten en diensten aangeboden, waaronder voorrang bij losse kaartverkoop en deelname aan busreizen naar de wedstrijden, korting op Ajax-artikelen, toezending van het fullcolour magazine *Ajax Life*, driemaal per jaar ontmoetingen met de spelersgroep, uitnodigingen voor een handtekeningendag, de nieuwjaarsreceptie en de afsluitende avond aan het eind van het voetbalseizoen, alsmede een uitnodiging om zitting te nemen in een overlegorgaan met het Ajax-bestuur en de stadiondirectie van de Amsterdam Arena.

De Ajax-supportersvereniging bestaat uit een bestuur (8 reguliere leden, van wie 3 dagelijks-bestuursleden), een ledenraad van 30 personen waarbinnen diverse commissies actief zijn, de vertegenwoordigers van 7 districten waarin het land is opgedeeld en regiovertegenwoordigers (de 7 districten omvatten 27 regio's). Daarnaast telt zij nog de zogenoemde speciale eenheden. Deze organiseren onder andere samenkomsten als het slotfeest van het seizoen of toernooien, treden op als stewards bij wedstrijden en busreizen of verlenen administratieve hulp. In alle gevallen betreft het vrijwilligers.

Het bestuur en de administratie bestaan wel uit betaalde medewerkers. Als belangrijkste taak van de regiovertegenwoordigers wordt omschreven: het 'dichter bij Ajax' brengen van de supporters van de club binnen de regio en het fungeren als aanspreekpunt voor dezen. Bij de werving wordt geschermd met de uitdaging een steentje bij te dragen 'aan het runnen van de Ajax-familie'. Daartoe wordt samen met groepen vrijwilligers een uitgebreide reeks van activiteiten georganiseerd: districts- en regiofeesten, bowlingtoernooien, sportwedstrijden, enzovoort. Ajax claimt dat de nieuwe organisatievorm waarin zij haar supporters heeft georganiseerd, een belangrijke factor is geweest bij de terugdringing van het supportersgeweld. Via deelname aan het overlegorgaan met bestuur en stadiondirectie worden onder andere de aanloopproblemen na de verhuizing naar Amsterdam-Zuidoost (de plaats van de Amsterdam Arena) besproken en wordt naar oplossingen gezocht. In tegenstelling tot de oorspronkelijke, nog steeds (zij het op aanmerkelijk kleinere schaal) functionerende en 'onofficiële' supportersvereniging, wordt de in 1992 nieuw opgerichte supportersvereniging strak geregisseerd vanuit het bestuur van de club. De leden zijn meegeëvolueerd met de transformaties van hun club. Moderne Ajax-supporters ontmoeten elkaar niet langer uitsluitend in de rokerige ambiance van de stamkroeg, maar communiceren intensief op eigen websites.

De milieubeweging: van progressieve voorhoede tot pragmatische massaorganisaties

De belangstelling voor en zorg om de natuur krijgt rond de eeuwwisseling voor het eerst een organisationele basis in de vorm van de dan opgerichte Nederlandsche Vereeniging tot Bescherming van Vogels (1899) en de Nederlandsche Natuurhistorische Vereeniging (1901). De laatste neemt in 1905 het initiatief tot de oprichting van de Vereeniging tot Behoud van Natuurmonumenten. Tot aan de Tweede Wereldoorlog is de natuurbeschermingsbeweging vooral gericht op natuurstudie en de aankoop en het beheer van natuurreservaten. De verenigingen zijn elitair van karakter, sterk afhankelijk van de gegoede burgerij en apolitek georiënteerd. In de periode 1945-1970 breiden de organisaties hun activiteiten uit door zich naast de aankoop van natuurgebieden ook intensiever te gaan richten op onderzoek en wetgeving. In dezelfde periode groeit ook de overheidsbemoediging. Vanaf de jaren zestig neemt het milieubesef sterk toe en komt het tot de oprichting van tal van organisaties die worden geboren uit bezorgdheid over de verontreiniging van het milieu. Ook deze komen doorgaans

tot stand op initiatief van personen met gevestigde posities in de samenleving. De eerste bloeiperiode van de milieubeweging begint in de eerste helft van de jaren zeventig. Naast vele actiegroepen die vooral lokaal gericht zijn, komen er ook landelijke en breder georiënteerde organisaties bij. Tevens komt het binnen de milieubeweging tot organisationele veranderingen: betere coördinatie van plaatselijke initiatieven, nauwere samenwerking tussen de verschillende milieu-organisaties en oprichting van overkoepelende organisaties, democratisering van de bestuursstructuur en meer praktische consumentenvoorlichting. In een aantal gevallen gaat dit gepaard met politisering en gerichtheid op het mobiliseren van de publieke opinie (Milieudefensie, Aksie Strohalm), in andere juist met het aangaan van structureel overleg met de overheid, en in de meest recente periode het bedrijfsleven en de landbouwsector.

De milieubewegingen krijgen pas echt de wind in de zeilen aan het eind van de jaren tachtig. In de loop van dat decennium hebben veel van deze organisaties een professionaliseringsproces doorgemaakt. De interne organisatiestructuur heeft een hiërarchischer en centralistischer karakter gekregen. Er komt steeds meer samenwerking tussen de verschillende geledingen van de milieubeweging en er vindt een verbreding van strategieën en doelstellingen plaats. Tevens kan er gesproken worden van institutionalisering. Het strategisch handelen in brede maatschappelijke verbanden gaat allengs meer de plaats innemen van acties en demonstraties. Zelfs milieuorganisaties die bekend zijn vanwege spectaculaire acties, zijn steeds meer geneigd deze te combineren met het bewandelen van de institutionele weg, lobbyen en direct overleg met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de industrie. Voor de behartiging van milieubelangen blijft de overheid voor milieuorganisaties de eerste gesprekspartner. Omdat deze zich echter terughoudender gaat opstellen en minder verantwoordelijkheden naar zich toetrekt, overleggen de organisaties tegelijkertijd steeds vaker rechtstreeks met het bedrijfsleven en maken zij daarmee afspraken. Dit ondanks het levendige besef bij de organisaties dat zij aldus aan geloofwaardigheid kunnen inboeten. Aan een betrouwbare en deskundige informatieverschaffing aan het publiek (milieu-educatie) wordt veel belang gehecht. Er bestaan intensieve contacten met de pers, en acties laat men vergezeld gaan van een gerichte strategie om de media in te schakelen - wat dit betreft vormt de hedendaagse milieubeweging een typische representant van het mediatijdperk.

Aldus voorbeelden van organisaties op drie zeer verschillende terreinen die de sporen dragen van de ontwikkeling naar een nieuw organisatietype, dat over een brede linie bij organisaties op het maatschappelijke middenveld valt waar te nemen. Bij dit alles zij ten slotte nog eens benadrukt dat hier voornamelijk verschuivingen zijn beschreven bij de grootschalige organisatievormen op het maatschappelijke middenveld. Buiten beeld bleven de veranderingen bij kleine(re) organisaties, de initiatieven die bijvoorbeeld op wijk- of buurtniveau worden ondernomen en ook de toegenomen bereidheid van overheidsinstanties om de burgers onmiddellijk te betrekken bij interactieve besluitvormingsprocessen. Dit terwijl, zoals vermeld, juist daar gesproken kan worden van een soms aanzienlijke ledengroei en ogenschijnlijk sterke opbloei. Wuthnow (1994) heeft de 'stille revolutie' van de *small-group movement* gedocumenteerd voor de Verenigde Staten. Hij berekent dat het percentage van de Amerikaanse bevolking dat actief is in zo'n kleine groep (lopend van Anonieme-Alcoholisten-groepen tot bijbelstudieclubs, gespreksgroepen en alleenstaandenclubs) die regelmatig bijeenkomt en waarvan de leden elkaar steunen en zich om elkaar bekommeren, dramatisch is toegenomen en halverwege de jaren negentig ruim 40% van de Amerikanen omvatte. Verder dient te worden aangetekend dat de aantrekkingskracht van organisaties niet

zonder meer als indicatief kan worden beschouwd voor de aantrekkingskracht van het onderwerp waarop zij zijn gericht. Er zijn terreinen waarop interesse automatisch is gekoppeld aan enigerlei organisatiewijze, zoals men aan competitievoetbal wil doen. Maar op andere terreinen is dat niet het geval, bijvoorbeeld wanneer men abortus of euthanasie verwerpt.

De verenigingen en stichtingen verschillen sterk qua organisatiestructuur. Er zijn er waar vrijwel geen enkel contact plaatsvindt tussen de leden onderling (zoals bij de Consumentenbond), of waar slechts gesproken kan worden van een instrumentele communicatie tussen de individuele leden en het bestuur. Men betaalt zijn contributie en stelt zich ermee tevreden wanneer hiermee doelen worden nagestreefd die men onderschrijft. Bij andere organisaties kunnen de contacten juist zeer intensief zijn, sterker: deze organisaties zouden niet eens kunnen voortbestaan zonder actieve participatie van de leden en geregelde interactie tussen hen, zoals bij veel clubs en verenigingen in de recreatieve sector het geval is.

§ 17.4 Slotbeschouwing In dit hoofdstuk werden ontwikkelingen in de politieke en maatschappelijke participatie van de Nederlanders beschreven. In de eerste plaats op basis van enquêtegegevens (§ 17.2) en in de tweede plaats op basis van informatie die werd verschaft door (grote) maatschappelijke organisaties (§ 17.3). De participatiegegevens in paragraaf 17.2 werden voorafgegaan door een analyse van opvattingen over participatie, democratie en protest. In tegenstelling tot België en het westelijke deel van Duitsland is in Nederland de tevredenheid met de democratie in de jaren negentig niet gedaald. Integendeel: vergeleken met het voorgaande decennium bevindt die tevredenheid zich gemiddeld op een hoger niveau. Vergeleken met begin jaren zeventig heeft het woord 'democratie' midden jaren negentig wel een iets andere connotatie gekregen. Nog steeds wordt het verbonden met de waarborging van individuele vrijheden en maatschappelijke solidariteit, maar daarnaast is het voor meer Nederlanders geassocieerd geraakt met participatie. Ook andere gegevens suggereren dat een toenemend belang wordt gehecht aan actief burgerschap. Vragen naar de verdeling van zeggenschap in Nederland laten begin jaren negentig een grotere discrepantie zien tussen de waargenomen en de gewenste invloed van de vakbonden, van actiegroepen en van de kiezers dan begin jaren zeventig. Men wenst voor deze 'burgercategorieën', evenals voor de politieke partijen, meer invloed bij belangrijke maatschappelijke beslissingen. Nog een aanwijzing voor een sterkere hang naar een actief burgerschap is de toegenomen affiniteit met buitenparlementaire actie vormen en sympathie voor verzet tegen als onrechtvaardig ervaren overheidsbeleid.

De toegenomen ambitie tot actief burgerschap manifesteert zich slechts beperkt in politiek gedrag. De electorale participatie vertoont zeker geen stijgende tendens en het beeld bij andere politieke activiteiten verschilt. Tegenover een afname van de partijpolitieke activiteit staat een toename van de deelname aan meer activistische participatievormen. Enquêtegegevens over lidmaatschap van en vrijwilligerswerk voor organisaties buiten de politiek tonen op onderdelen wel duidelijke stijgingen. Een betrouwbaarder beeld van de aanhang van organisaties bieden de gegevens die in paragraaf 17.3 zijn gepresenteerd. Sinds 1980 is het aantal leden en donateurs van grote organisaties op het maatschappelijke middenveld met ruim een derde gestegen. Dat is niet primair veroorzaakt door de groei van organisaties die zijn gericht op recreatie, verstrooiing of behartiging van het eigenbelang (zoals omroepen, sportverenigingen, vak- of werkgeversorganisaties en consumentenorganisaties). De sterkste groeipercentages worden vertoond door organisaties voor natuurbehoud en internationale solidariteit en

organisaties die zich bezighouden met morele kwesties, zoals abortus en euthanasie. Terwijl de organisatiegraad van enkele traditionele organisaties die stevig geïnstitutionaliseerd zijn in het politieke bestel, zoals de grote politieke partijen en de vakbonden, is afgenomen, vertonen organisaties van meer recente datum een veelal stormachtige aanwas. Voor een toename van daadwerkelijk burgerschap pleiten ook de gegevens over giften en schenkingen aan goede doelen en ideële organisaties.

Evenals in voorgaande rapporten kan ook nu op basis van het aangedragen materiaal weer worden gesteld dat van een sterke daling van de sociale en politieke participatie in de afgelopen decennia geen sprake is geweest, maar wel van verschuivingen die per saldo wellicht zelfs een stijging van het actief burgerschap hebben opgeleverd. Daarbij passen twee kanttekeningen. De eerste is dat er minder toename is van sociale en politieke participatie rond vrijwillige verbanden dan men op basis van stijgend opleidingsniveau, stijgende welvaart en herverdeling van het betaalde werk zou mogen verwachten: er zouden nu toch meer mensen in de gelegenheid moeten zijn om zich met andere dingen bezig te houden dan met hun privé-zaken. Wat de tijd betreft zou het echter zo kunnen zijn dat er juist bij die groepen die de sociale en politieke activiteiten dragen en initiëren, minder vrije tijd beschikbaar is (SCP 1996: 544 e.v.). De opwaardering van het betaalde werk vraagt niet alleen haar tol in minder beschikbare tijd, bijvoorbeeld in gezinnen van tweeverdieners. Ook anderszins zal deze opwaardering gevolgen hebben. Als het voor sociale en politieke actie beter geëquipeerde deel van de natie vaker in de professionele sfeer iets extra's doet, dan kan dat in die sfeer netwerken van 'vrijwillig engagement' opleveren, maar die staan waarschijnlijk erg los van plaatselijke netwerken van actieve burgers in politiek en verenigingsleven.

De tweede kanttekening betreft de aard van het engagement: is dat niet veel vluchtiger geworden? En hebben de op vrijwilligheid gebaseerde maatschappelijke verbanden niet veel aan betekenis verloren?

De in paragraaf 17.3 onderzochte organisatievormen worden in ons land gemeenzaam gerekend tot het 'maatschappelijk middenveld', tegenwoordig ook wel de 'civil society' genaamd. Zij behoren niet tot de staat of de formele economie en hun kern ligt ook niet in de individuele levenssfeer. Mensen zijn lid op vrijwillige basis. Aan deze vrijwillige associaties worden belangrijke functies toegerekend. Onder aanvoering van empirisch bewijsmateriaal uit lokaal en landenvergelijkend onderzoek wordt geconcludeerd dat een vitaal en dicht netwerk van vrijwillige associaties bevorderlijk is voor de kwaliteit van het samenleven en voor de democratie. In navolging van De Tocqueville worden de organisaties als een 'leerschool' gezien voor maatschappelijke solidariteit en maatschappelijke participatie. Ze zouden een coöperatieve houding, identificatie met anderen en gemeenschapsgevoel bij de leden bevorderen. Tevens zouden zij hun leden het politieke zelfvertrouwen en de politieke vaardigheden verschaffen om via democratische procedures invloed uit te oefenen (Almond en Verba 1989; Putnam 1993 en 1995; Verba et al. 1995; Dekker et al. 1997). De positieve invloed van de vrijwillige maatschappelijke verbanden reikt echter verder. Afgezien van de zojuist genoemde interne effecten, bieden ze het organisatorische netwerk voor de burgers om hun zorgen en belangen publiekelijk te articuleren en binnen de politieke arena te brengen. Zo wordt de macht over een veelheid van groeperingen verdeeld, worden communicatielijnen opengehouden tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid en kan overheidsbeleid ook worden verankerd in de maatschappij.

Idealiter dragen organisaties bij aan de sociale samenhang en het democratisch functioneren van de samenleving door interne socialisatiefuncties te combineren met externe gerichtheid en verwevenheid met de bredere maatschappelijke en politieke structuren. Deze combinatie nu is echter geen kenmerk van de meeste in paragraaf 17.3 genoemde organisaties.

De in paragraaf 17.3 gepresenteerde gegevens toonden voor de afgelopen decennia een dominante trend in de richting van zogeheten tertiaire organisaties. Deze onderscheiden zich van de traditionele vrijwillige secundaire organisaties door minder of zelfs geen enkel direct contact tussen de aangeslotenen. De leden delen slechts een gemeenschappelijke interesse en ontlenen eventueel dezelfde voordelen aan hun lidmaatschap, zonder elkaar evenwel ooit te ontmoeten. Deze trend is met grote nadruk voor Amerika naar voren gebracht door Robert Putnam. Aan deze auteur is in het vorige SCR uitgebreid aandacht besteed in verband met de invloed van televisie op vrijwilligerswerk (SCP 1996: 548 e.v.; De Hart en Dekker 1998). In Amerika zou een sterk verlies van sociaal kapitaal, betrokkenheid op de gemeenschap en wederzijds vertrouwen zijn opgetreden ten gevolge van de geringere betrokkenheid bij secundaire organisaties. De groei van tertiaire organisaties biedt daarvoor geen compensatie. Ze verschaffen de aangeslotenen misschien wel het gevoel ergens bij te horen, maar dan toch zonder veel betrokkenheid en gevolgen voor het leven van alledag.

In de discussie die zich naar aanleiding van Putnams beschouwingen ontspon (raadpleeg <http://epn.org/prospect/tocque.html>), zijn vraagtekens geplaatst bij zowel zijn sterke nadruk op het onderscheid tussen organisaties als de conclusies die hij daaraan verbindt. Lidmaatschapscijfers zoals gebruikt door Putnam en in dit hoofdstuk, gaan voorbij aan informelere vormen van collectieve actie. Daarbij valt te denken aan grootschalige politieke acties waarvoor mensen worden gemobiliseerd (vgl. tabel 17.7), maar ook aan betrokkenheid bij lokale kwesties en besluitvormingsprocessen, die waarschijnlijk eerder als bestuurlijk dan als politiek ervaren worden. Zeker ook gelet op wat er de afgelopen decennia in gemeenten aan bestuurlijke vernieuwing is gedaan, is er weinig reden om aan te nemen dat dergelijk engagement afneemt (tabel 17.6; zie ook hoofdstuk 7 (Openbaar bestuur). Termen als 'interactieve beleidsvorming' en 'coproductie van beleid' brengen, behalve verwarring over politieke verantwoordelijkheid, een reële ontwikkeling naar een meer responsief bestuur tot uitdrukking. Schudson (1996) signaleert voor Amerika ook een gelijkblijvende deelname aan collectieve acties om problemen in de woonplaats op te lossen en volgens hem is bovendien van belang dat 'de politiek' zich sterk heeft uitgebreid in het dagelijks leven. In de informele sfeer en in formele arbeidsorganisaties komen politieke strijdpunten aan de orde die zich uitstrekken van emancipatiebewegingen en sekseverhoudingen via etnische discriminatie tot discussies over roken. Daaraan wordt gemakkelijk voorbijgegaan als men zich bij de meting van sociale en politieke betrokkenheid beperkt tot het tellen van lidmaatschappen.

Wat het onderscheid tussen secundaire en tertiaire organisaties betreft, bestaat het gevaar dat de eerste soort wordt geromantiseerd en de laatste soort wordt getrivialiseerd ('giro-activisme'). Te bedenken valt dat het bij secundaire *face-to-face*-organisaties kan gaan om een puur utilitair lidmaatschap. Vervanging van de gymclub door een commercieel fitnesscentrum zal bijvoorbeeld weinig of geen effect hebben op het burgerschap. Omgekeerd kunnen tertiaire *mailing list organizations* van groot belang zijn voor de verbondenheid van burgers met de maatschappij. In termen van politieke invloed en democratisering van de besluitvorming zullen ze in de regel ongetwijfeld effectiever zijn dan het actieve lidmaatschap van een plaatselijke recreatieve vereniging.

Tegen de voorstelling van massale betrokkenheid bij traditionele ledenorganisaties met lokale afdelingen, kan worden ingebracht dat ook in de klassieke organisatievormen de overgrote meerderheid van de leden passief was, dat de oligarchische structuur van de nieuwe organisaties mede hierop een reactie is (maar daarnaast ook voortkomt uit de ambitie effectief, slagvaardig en flexibel te opereren), en dat trouwens ook de oude organisatietypen zich hebben ontwikkeld in een dergelijke richting. De identificatie van de aangeslotenen met de nieuwe organisatievormen en hun betrokkenheid bij de doelstellingen waar deze voor staan, is niet noodzakelijk minder groot dan bij de oude organisatievormen. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat, juist omdat zij doorgaans minder eisen stellen aan de inzetbaarheid van de aangeslotenen, de nieuwe organisatievormen in potentie een bredere sociale basis hebben dan de oudere.

Kortom, waarschijnlijk staat dat wat organisaties politiek effectief maakt in een moderne democratie op gespannen voet met hun bijdrage aan de burgerschapsvorming en sociale cohesie op kleinere schaal.²⁸ In het huidige enthousiasme over de civil society en het belang van organisaties voor de vorming van 'sociaal kapitaal' worden de goede dingen van het verenigingsleven te gemakkelijk op één hoop gegooid. Dat geldt ook voor de argumenten die in omloop zijn in het kader van de participatiebevordering. Participatie is goed voor individuen omdat ze sociaal isolement tegengaat en zelfvertrouwen bevordert, goed voor de kwaliteit van de leefomgeving omdat ze de gemeenschapszin stimuleert en bijdraagt aan de instandhouding van sociale netwerken en voorzieningen, en goed voor het landsbestuur omdat ze de basis vormt van een krachtige civil society en pluralistische democratie.²⁹ Voor elk van deze argumenten is veel te zeggen, maar de aard van de participatie verschilt voortdurend, evenals de afweging van alternatieve middelen om dezelfde doelen te bereiken en van de risico's die de participatiebevordering in zich draagt. Zo zijn voor de bevordering van het individuele burgerschap de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt en de medezeggenschap binnen arbeidsorganisaties waarschijnlijk minstens zo belangrijk. Gaat het om de sociale cohesie en het vermogen om vreedzaam samen te leven, dan zou participatiebevordering moeten worden vergeleken met andere middelen om sociale netwerken te beschermen en te verstevigen, en dient er ook aandacht te zijn voor de negatieve effecten van grote cohesie binnen bepaalde groepen voor andere groepen en voor individuele buitenstaanders. Gaat het om het democratische gehalte van collectieve beslissingen en van het openbare bestuur, dan gaat het primair om de participatie van organisaties in veelal sterk geprofessionaliseerde en gebureaucratiseerde besluitvormingscircuits, en niet om de activiteiten van individuen. Wat leden en sympathisanten leren van hun participatie is van minder belang dan de vraag of de organisaties de wensen en belangen van hun achterban effectief verwoorden en behartigen. Kortom, indien men participatiedoelen uitschrijft, zal men al snel tot de conclusie komen dat deze doelen ook anders bereikt kunnen worden, dat participatie ook risico's heeft, en dat er in ieder geval geen reden is om te veronderstellen dat de nastrevenswaardige vormen van participatie vanzelf in elkaar overlopen.

Noten

¹ Zie voor politieke initiatieven en beleid in de afgelopen decennia om participatie te bevorderen en te reguleren bijvoorbeeld verhandelingen over democratische planvorming (SCP 1976: 178 e.v.), inspraakregelingen (SCP 1982: 269 e.v.), democratisering van gesubsidieerde instellingen en uitvoeringsorganisaties (SCP 1982: 276 e.v.; SCP 1988: 393 e.v.), referenda (SCP 1990: 364 e.v.; SCP 1992: 498 e.v.) en lokale bestuurlijke

vernieuwing (SCP 1982: 275-276; SCP 1992: 515 e.v.); voor collectieve vormen van participatie zie eerdere verhandelingen over actiegroepen (SCP 1974: 194 e.v.), de vakbeweging (SCP 1988: 401 e.v.) en nieuwe sociale bewegingen (SCP 1982: 264 e.v.; SCP 1986: 404 e.v.; SCP 1988: 404 e.v.; SCP 1990: 387 e.v.).

- 2 Gecorrigeerde relatieve kansenverhoudingen (*adjusted odds ratio's*) met waarden tussen 3/4 en 4/3 worden in de tabellen met een '0' gepresenteerd, waarden groter dan 4/3 met een '+' en waarden kleiner dan 3/4 met een '-'; indien de waarden niet significant zijn ($p < 0,05$) staan ze tussen haakjes. De relatieve kansenverhouding brengt verschillen in percentages tussen sociale categorieën symmetrisch en relatief in kaart en heeft de waarde 1 als er geen verschil is. Ter toelichting: als van de vrouwen 25% en van de mannen 40% vrijwilligerswerk doet, dan is de kansenverhouding (odds) van vrouwen 25/75 en van mannen 40/60; de relatieve kansenverhouding voor vrouwen is dan $25/75 / 40/60 = 0,5$ en die voor mannen de inverse waarde 2,0. De hier gehanteerde grenswaarden 3/4 en 4/3 komen overeen met de volgende verschillen in percentages: 10%-13% (en 90%-87%), 20%-25%, 30%-36%, 40%-47% en 50%-57%. Voor de leesbaarheid worden bevindingen naverteld als verschillen tussen groepen - 'hoger opgeleiden meer dan lager opgeleiden' - terwijl het eigenlijk gaat om gezuiverde effecten van de kenmerken, dus om 'de hoger opgeleide bevolkings helft meer dan de lager opgeleide helft als beide helften gelijk zouden zijn samengesteld naar sekse en leeftijd'.
- 3 In de gebruikte onderzoeken is de omvang van de categorieën als volgt. In de CV's (18-70-jarigen) zijn er 50%-55% vrouwen, 27%-30% 51-plussers en 47%-59% hoger opgeleiden; in de 'tweede golf'-selecties van de NKO's 49%-53% vrouwen, 32%-37% 51-plussers en 52%-61% hoger opgeleiden; in de Nederlandse Eurobarometers 50%-54% vrouwen, 32%-35% ouderen en 44%-57% hoger opgeleiden; in de leefsituatie-onderzoeken 48%-54% vrouwen, 33%-36% 51-plussers en 40%-56% hoger opgeleiden; in het AVO'95 51% vrouwen, 34% 51-plussers en 45% hoger opgeleiden; en in de TBO's 50%-52% vrouwen, 32%-35% 51-plussers en 43%-58% hoger opgeleiden. In navolging van hoofdstuk 5 (Waarden en normen in de samenleving) wordt voor CV'97 aan verschillen in ondervragingswijze voorbijgegaan. Vanwege het grote aantal databestanden dat in deze paragraaf wordt gebruikt, moet voor verdere verantwoording van het materiaal worden verwezen naar wat daarover in andere en eerdere hoofdstukken is gezegd.
- 4 Per jaar wordt over één enquête gerapporteerd en 1974 en 1996 ontbreken.
- 5 Wat de bevolking van 15 jaar en ouder betreft, rapporteert de Europese Commissie in 1997 49% (68% in 1995) tevreden in West-Duitsland en 30% (48%) in Oost-Duitsland. Van de vijftien landen van de Europese Unie stond Denemarken met 77% (83%) bovenaan, stonden Nederland met 71% (69%), Ierland met 70% (70%) en Luxemburg met 70% (76%) op een gedeelde tweede plaats en kwamen Italië met 30% (20%) en België 28% (55%) op de laatste plaats (EC 1998: B.1).
- 6 Het patroon in Nederland is vergeleken met dat in andere landen. Uitsluitend gelet op de significantie van afwijkingen, komt de sociale differentiatie in tevredenheid in Nederland overeen met die in Denemarken. In België en Italië heeft een hogere opleiding juist een negatief en een hogere leeftijd juist een positief effect op de tevredenheid. In deze landen en West-Duitsland tonen vrouwen zich ook iets tevredener over het functioneren van de democratie dan mannen.
- 7 De rubricering is in beide jaren in principe identiek. In het NKO'72-'73 (de gegevens zijn uit 1973) is één antwoord geregistreerd. In 1994 zijn meerdere antwoorden opgeslagen, maar voor de vergelijkbaarheid wordt ook in dat jaar alleen het eerste antwoord gebruikt.
- 8 Zoals voortdurend in deze paragraaf, betreffen deze verschillen gecorrigeerde effecten van sekse, leeftijd en opleiding. Nadere (loglineaire) analyses tonen diverse interacties. Zo blijkt dat tussen 1973 en 1994 het aandeel personen zonder of met negatieve associaties vooral is afgenomen bij hoger opgeleide jongeren (van 19% naar 4%; bij lager opgeleide ouderen in beide jaren 26%) en dat hoger opgeleide vrouwen democratie meer met participatie zijn gaan associëren (van 11% naar 26%) dan hoger opgeleide mannen (van 10% naar 17%).
- 9 De presentatie van discrepanties in tabel 17.3 laat niet zien hoe de discrepanties zich op individueel niveau ontwikkelen en hoe oordelen over de genoemde actoren samenhangen en of deze samenhang eventueel verandert. In het SCR 1994 is voor de jaren 1975 en 1992 een nadere analyse van relaties in individuele oordelen gegeven (SCP 1994:

- 580-582).
- 10 Arends et al. (1997) laten met de Nationale kiezersonderzoeken 1971-1994 ook een substantiële stijging in subjectieve politieke interesse zien. Volgens deze auteurs is de non-respons "hoogstens slechts ten dele" daarvoor verantwoordelijk. Zie verder het voorgaande rapport (SCP 1996: 535-537) en Andeweg en Van Holsteyn (1996).
 - 11 De opkomstgegevens voor Duitsland in 1994 betreffen ook het gebied van de voormalige DDR. De activismegegevens zijn ontleend aan Topf (1995: 69) en afkomstig uit landenvergelijkende enquêtes van de onderzoeken Political action (1974) en European/World values (1981/1990).
 - 12 De bezorgdheid werd ook gematigd door het verdwijnen van 'extreem-rechts' uit de meeste gemeenteraden. De meevallende opkomst bij de raadsverkiezingen van 1994 was gepaard gegaan met sterke winst voor rechts-populistische partijen. Analyse van enquêtemateriaal laat ook zien dat rechts-populistisch gedachtegoed relatief populair is onder waarschijnlijke niet-stemmers (SCP 1992: 496 e.v.).
 - 13 Enquêtegegevens over de gerealiseerde opkomst komen aanzienlijk hoger uit (SCP 1992: 505). Daarvoor zijn verschillende verklaringen in omloop, waaronder sociaal wenselijke antwoorden (men rapporteert opkomst om een goede indruk te maken), selectieve non-respons (politiek betrokkenen gaan vaker stemmen en laten zich vaker enquêteren) en, in het geval van enquêtes voor en na de verkiezingen, Hawthorne-effecten (het onderzoek wekt politieke interesse en die leidt tot opkomst; zie Andeweg en Van Holsteyn 1996).
 - 14 De gegevens van 1973 betreffen de in dat jaar gehouden tweede enquêtégolf na de Kamerverkiezingen van 1972; het onderzoek van 1989 blijft buiten beschouwing, omdat in dat jaar afwijkend is gevraagd naar activiteiten (SCP 1990: 13-15).
 - 15 Vrijwilligers zijn hier per definitie lid van de desbetreffende organisatie. Overigens werd niet slechts naar lidmaatschap gevraagd, maar werd aan de hand van een lijst met organisaties en activiteiten gevraagd of men er lid van was of eraan meedeed (zie Dekker en Van den Broek 1998). Vermenigvuldiging van het percentage leden van de bevolking met het percentage vrijwilligers van de organisaties in figuur 17.4 levert het percentage vrijwilligers in de bevolking op.
 - 16 Het is in Nederland gebruikelijk om vrijwilligerswerk in een 'georganiseerd verband' te plaatsen. Daarvan onderscheiden wordt dan 'informele hulp', die niet in een dergelijk verband plaatsvindt. Dit onderscheid kan met het beschikbare materiaal niet worden gemaakt.
 - 17 Beter vergelijkbaar met de metingen van de vragenlijst van het TBO van oktober 1995 zijn de metingen van het onderzoek God in Nederland, waarvoor eind 1996, begin 1997 een selectie van de TBO-respondenten opnieuw werd benaderd. In die selectie was de deelname aan enige vorm van vrijwilligerswerk toegenomen van 51% tot 56%. De toename betrof vooral de sfeer van cultuur, sport en hobby's (van 29% naar 35%). Over de respondenten van beide onderzoeken wordt in de loop van 1998 gerapporteerd (De Hart 1998).
 - 18 Een factor kan zijn dat jongeren en hoger opgeleiden vaker incidenteel vrijwilligerswerk doen, dat niet allemaal in de onderzoeksweek van het Tijdsbestedingsonderzoek wordt geregistreerd. Een factor kan ook zijn dat jongeren en hoger opgeleiden hun deelname aan vrijwilligerswerk overdrijven bij de beantwoording van vragen, maar niet bij het invullen van een dagboekje.
 - 19 Elders (SCP 1997: 20-35) is aannemelijk gemaakt dat er reden is voor zorg over de ontwikkeling bij laag opgeleide jongeren.
 - 20 De opsomming die Brugmans (1970: 89-90) geeft van de verenigingen die alleen al in een stad als Leiden tussen 1850 en 1900 werden opgericht, kan als een illustratie dienen van de explosie van het verenigingsleven in die dagen. Het ging om 12 muziek- en zangverenigingen, 22 sport-, 5 wielrijders- en 7 gymnastiekverenigingen, 5 kiesverenigingen, 5 godsdienstige verenigingen, 2 sociëteiten en 20 vakverenigingen.
 - 21 Tussen 1952 en 1960 met circa 5.900 nieuwe erkende verenigingen: zie Abma 1961: 289. Volgens het Tijdsbestedingsonderzoek dat het CBS in de winter van 1955 op 1956 uitvoerde, was de helft van de Nederlandse bevolking van 12 jaar en ouder actief lid van één of meerdere verenigingen, waarbij het gemiddelde aantal bezoeken per persoon daaraan 62 per jaar bedroeg (CBS 1957).

- 22 Bijdragen aan kerkonderhoud en giften aan kerken, moskeeën of andere levensbeschouwelijke instellingen, tenzij in de vorm van eenmalige acties, waren niet opgenomen in het overzicht dat tabel 17.14 biedt.
- 23 Inclusief de giften bij legaat, door fondsen en door bedrijven betrof het in dat jaar 5,4 miljoen gulden. Door de huishoudens wordt het meest gegeven via huis-aan-huiscollectes, door het kopen van loten voor een goed doel, door het sponsoren van personen voor een goed doel, door een vast donateurschap of door collectes in de kerk en vaste bijdragen aan levensbeschouwelijke organisaties.
- 24 Stoffels (1993 en 1998) geeft voor de periode 1970-1995 de volgende groeipercentages. Pinkstergemeenten: +320%, gereformeerde kerken vrijgemaakt: +40%, gereformeerde gemeenten in Nederland: +29%, baptisten: +28%, zevendedagadventisten: +26%, gereformeerde gemeenten in Nederland en Noord-Amerika: +23%. Over dezelfde jaren nam de Nederlandse bevolking als geheel toe met 19%. Voor de periode 1970-1990 kunnen daaraan nog cijfers voor de Jehova's getuigen (+72%) en de mormonen (+52%) worden toegevoegd, terwijl de bevolking in deze jaren toenam met 14%. Verder kan de Evangelische Omroep worden genoemd. In 1995 verwierf deze loot aan de evangelische stam nog ruim 31.000 extra leden en inmiddels is de EO uitgegroeid tot de op één na grootste omroep.
- 25 De SP splitste zich in 1971 af van de Kommunistische Eenheidsbeweging Nederland (KEN) en beschikte in 1973 naar schatting over circa 600 leden (Voerman 1987: 141). Anno 1991 was dit aantal gegroeid tot ruim 14.000, om daarna verder toe te nemen tot 15.978 (per 1 januari 1994) en 22.585 leden (op 16 januari 1998).
- 26 Andere gegevens zijn door Reussing (1989) aangedragen. Hij voerde in de jaren 1986-1987 binnen de provincie Groningen een onderzoek uit naar de lokale participatie van burgers via politieke partijen in de vorm van lidmaatschap, bezoek aan ledenvergaderingen, het spelen van een actieve rol op die vergaderingen en het regelmatig verrichten van extra activiteiten ten behoeve van een partij. Zijn gegevens suggereren dat voor de uiteenlopende typen van participatie geen uniforme verklaring bestaat. Bepalend voor de omvang van de participatie binnen partijafdelingen is om te beginnen een combinatie van de inspanningsgraad en de moeilijkheidsgraad van de participatievorm: hoe meer inspanningen zij vergt, des te minder animo zal er zijn om daadwerkelijk eraan deel te nemen, hoe meer eisen zij stelt aan de cognitieve en politieke onderlegdheid, des te geringer het aantal deelnemers. Het bezoek aan ledenvergaderingen en de actieve deelname aan discussies bleken negatief beïnvloed te worden door de omvang van de partijafdeling. De laatste activiteit werd eveneens negatief beïnvloed door de omvang van de gemeente en hetzelfde gold voor het verrichten van verdere partijwerkzaamheden. Ten slotte bleek nog de politieke kleur van de partij van invloed. De afdelingen van partijen binnen het rechterdeel van het politieke spectrum kenden een hoger lidmaatschapspercentage, op de vergaderingen van linkse politieke partijen voerden meer mensen het woord.
- 27 De typering van de milieubeweging is ontleend aan Nas et al. (1997). Bij de beschrijvingen van de VBOK wordt voornamelijk geput uit het 25-jarig-jubileumboek van de vereniging (VBOK 1996). De informatie betreffende de Ajax-supportersvereniging is, naast informatie die kan worden betrokken van de websites die aan de vereniging zijn gewijd, afkomstig uit de jaarboeken over de club.
- 28 In het SCP-project 'Civil society en vrijwilligerswerk' wordt een onderscheid gemaakt tussen sociale cohesie of sociaal kapitaal enerzijds en politieke democratie of publieke opinievorming anderzijds (Dekker 1998; Dekker en Van den Broek 1998).
- 29 De verscheidenheid van doelstellingen is goed zichtbaar in de huidige beleidsdiscussies over vrijwilligerswerk (zie RMO 1997; TK 1997/1998). De dominante invalshoek lijkt thans de vermindering van sociaal isolement, met name van mensen zonder betaald werk en van allochtonen. Vrijwilligerswerk is dan een "middel tot sociale activering". Deels in dat perspectief, maar ook om het vrijwilligerswerk als bron van maatschappelijk welzijn op niveau te houden, wordt gesproken over onkostenvergoedingen (fiscale aftrekbaarheid, aanvullingen op uitkeringen). Daarbij moet de autonomie van het vrijwilligerswerk worden gerespecteerd vanwege het belang van "zichzelf organiserende burgers" in een bloeiende civil society. Beleidsmakers en - adviseurs zijn zich wel bewust van de spanning tussen dergelijke doelstellingen. Dat geldt hopelijk ook voor "het vrijwilligerswerk" zelf, dat zich nu kan verheugen in een sterk toegenomen politieke belangstelling, maar op wat langere

termijn 'afgerekend' kan gaan worden op de verwachte bijdrage aan sociale activering en sociaal beleid.

Literatuur

- Abma (1961) E. Abma. Verenigingen in verleden, heden en toekomst. In: A.N.J. den Hollander et al. (red.). *Drift en koers: een halve eeuw sociale verandering in Nederland*. Assen: Van Gorcum, 1961.
- Almond en Verba (1989) G.A. Almond en S. Verba. *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park: Sage, 1989 (oorspronkelijk 1963).
- Andeweg en Van Holsteyn (1996) R.B. Andeweg en J. van Holsteyn. A hidden confidence gap? In: *The Netherlands' journal of social sciences* 32 (1996) 2 (127-142).
- Arends et al. (1997) R. Arends, T. de Wit, C. van der Eijk, M. Gemmeke en K. Smit. Cognitieve mobilisatie en 'sophistication' van de burger. In: *Mens en maatschappij* 72 (1997) 3 (227-247).
- Berry et al. (1993) J.M. Berry, K.E. Portney en K. Thomson. *The rebirth of urban democracy*. Washington: The Brookings Institution, 1993.
- Brugmans (1970) I.J. Brugmans. *Stapvoets voorwaarts. Sociale geschiedenis van de Nederlandse negentiende eeuw*. Bussum: Fibula/Van Dishoeck, 1970.
- Castenmiller en Dekker (1987) P. Castenmiller en P. Dekker. Politieke participatie van vrouwen en mannen in Nederland 1973-1986. In: *Acta politica* 22 (1987) 4 (409-447).
- CBF (1996) Centraal Bureau Fondsenwerving. *Jaarverslag 1995*. Amsterdam: Jubels, 1996.
- CBS (1957) Centraal Bureau voor de Statistiek. *Vrijtijdsbesteding in Nederland 1955-'56, deel 5: verenigingsleven*. Zeist: De Haan, 1957.
- Dekker (1997) P. Dekker. Public acceptance of discordant politics in a stable democracy. Paper voor het zeventiende IPSA wereldcongres, Seoul, 17-21 augustus 1997.
- Dekker (1998) P. Dekker (red.). *Vrijwilligerswerk vergeleken. Civil society en vrijwilligerswerk III*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA (nog te verschijnen).
- Dekker en Van den Broek (1998) P. Dekker en A. van den Broek. Civil society in comparative perspective. Involvement in voluntary associations in North America and Western Europe. In: *Voluntas* 8 (1998) 1.
- Dekker et al. (1997) P. Dekker, R. Koopmans en A. van den Broek. Voluntary associations, social movements and individual political behaviour in Western Europe. In: J.W. van Deth (red.). *Private groups and public life*. Londen: Routledge, 1997 (220-239).
- DNPP (1996) Documentatiecentrum Nederlandse Publieke Partijen. *Jaarboek 1995*. Groningen: Universiteitsdrukkerij RUG, 1996.
- EC (1998) Eurobarometer report number 48. Brussel: Europese Commissie (DG X), 1998.
- Van der Eijk (1992) C. van der Eijk. Cleavages, conflict resolution and democracy. In: M. Franklin et al. *Electoral change: responses to evolving social and attitudinal structures in Western countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992 (406-431).
- De Hart (1998) J. de Hart. De effecten van religie en tijdsdruk op vrijwilligerswerk. In: P. Dekker (red.). *Vrijwilligerswerk vergeleken. Civil society en vrijwilligerswerk III*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA (nog te verschijnen).
- De Hart en Dekker (1998) J. de Hart en P. Dekker. Civic engagement and volunteering in the Netherlands: a 'Putnamian' analysis. In: J.W. van Deth, M. Maraffi, K. Newton en P. Whiteley (red.). *Social capital and democracy*. Londen: Routledge (nog te verschijnen).
- Hillebrand en Zielonka-Goei (1990) R. Hillebrand en M.I. Zielonka-Goei. In het belang van de partij. Lidmaatschap en participatie. In: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP). *Jaarboek 1989*. Groningen: Universiteitsdrukkerij RUG, 1990 (92-112).
- Jolles (1959) H.M. Jolles. Het verenigingsleven in sociologisch perspectief. In: *Mens en maatschappij* 34 (1959) (18-42).
- Jolles (1963) H.M. Jolles (red.). *Verenigingsleven in Nederland. Bijdragen tot de sociologie van het verenigingsverschijnsel*. Zeist/Arnhem: W. de Haan, Van Loghum Slaterus, 1963.
- Koole (1992) R. Koole. De opkomst van de moderne kaderpartij. *Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*. Utrecht: Het Spectrum, 1992.
- Krouwel (1996) A. Krouwel. Partijverandering in Nederland. De teloorgang van de traditionele politieke partij? In: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP). *Jaarboek 1995*. Groningen: Universiteitsdrukkerij RUG, 1996 (168-191).
- Lindo et al. (1997) F. Lindo, A. van Heelsum en R. Penninx. Op zoek naar eigen kracht. *Vrijwilligerswerk en burgerschap onder minderheden*. Rijswijk/Den Haag: RMO/Sdu, 1997.
- Lucardie (1989) A.P.M. Lucardie. Individualisering, beambtendom en populisme: politieke partijen in de greep van het post-modernisme. In: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP). *Jaarboek 1988*. Groningen: Universiteitsdrukkerij RUG, 1989 (172-197).

- Lucardie (1994) A.P.M. Lucardie. Verwereldlijking, vergruizing en vervreemding: de maatschappelijke uitdaging. In: G. Voerman (red.). Politiek zonder partijen? Over de horizon van de partijpolitiek. Amsterdam: Het Spinhuis, 1994 (55-72).
- Nas et al. (1997) M. Nas, P. Dekker en C. Hemmers. Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997.
- Nie et al. (1996) N.H. Nie, J. Junn en K. Stehlik-Barry. Education and democratic citizenship in America. Chicago: University of Chicago Press, 1996.
- Putnam (1993) R.D. Putnam. Making democracy work. Civic traditions in modern Italy. Princeton (N.J.): Princeton University Press, 1993.
- Putnam (1995) R.D. Putnam. Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America. In: Political science and politics (1995) 28 april (664-683).
- Reussing (1989) G.H. Reussing. Participatie binnen politieke partijen op lokaal niveau. In: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP). Jaarboek 1988. Groningen: Universiteitsdrukkerij RUG, 1989 (131-152).
- RMO (1997) Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk. Rijswijk: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 1997.
- Schudson (1996) M. Schudson. What if civic life didn't die? In: The American prospect 25 (1996) maart-april (17-20).
- Schuylt (1997) Th.N.M. Schuyt (red.) Geven in Nederland. Onderzoek naar giften door individuen, fondsen en bedrijven. Onderzoek naar vrijwilligersarbeid en zorgarbeid. Houten/Diegem: Bohn Stafleu van Loghum, 1997.
- SCP (1974) Sociaal en Cultureel Rapport 1974. Rijswijk/Den Haag: SCP/Staatsuitgeverij, 1974.
- SCP (1976) Sociaal en Cultureel Rapport 1976. Rijswijk/Den Haag: SCP/Staatsuitgeverij, 1976.
- SCP (1978) Sociaal en Cultureel Rapport 1978. Rijswijk/Den Haag: SCP/Staatsuitgeverij, 1978.
- SCP (1980) Sociaal en Cultureel Rapport 1980. Rijswijk/Den Haag: SCP/Staatsuitgeverij, 1980.
- SCP (1982) Sociaal en Cultureel Rapport 1982. Rijswijk/Den Haag: SCP/Staatsuitgeverij, 1982.
- SCP (1984) Sociaal en Cultureel Rapport 1984. Rijswijk/Den Haag: SCP/Staatsuitgeverij, 1984.
- SCP (1986) Sociaal en Cultureel Rapport 1986. Rijswijk/Den Haag: SCP/Staatsuitgeverij, 1986.
- SCP (1988) Sociaal en Cultureel Rapport 1988. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: SCP/Samsom, 1988.
- SCP (1990) Sociaal en Cultureel Rapport 1990. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1990.
- SCP (1990) Sociaal en Cultureel Rapport 1990. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1990.
- SCP (1992) Sociaal en Cultureel Rapport 1992. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1992.
- SCP (1994) Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994.
- SCP (1995) Sociale en Culturele Verkenningen 1995. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1995 (Cahier 120).
- SCP (1996) Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996.
- SCP (1997) Sociale en Culturele Verkenningen 1997. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997 (Cahier 139).
- Smeets (1995) I. Smeets. Opkomst bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer. In: J.J.M. van Holsteyn en B. Niemöller (red.). De Nederlandse kiezer 1994. Leiden: DSWO Press, 1995 (56-70).
- Stoffels (1993) H. Stoffels. En brengen waar gij niet wilt. Over groei en krimp van de Nederlandse kerken. In: A. van Harskamp (red.). Om de toekomst van een traditie. Kampen: Kok, 1993.
- Stoffels (1998) H. Stoffels. Protestantse orthodoxie in beweging: de opmars van de Evangelische Omroep. Paper voor de achtste Sociaal-wetenschappelijke studiedagen, 16-17 april 1998, Amsterdam.
- TK (1997/1998) Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 28 januari 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600 XVI, nr. 55.
- Topf (1995) R. Topf. Beyond electoral participation. In: H. Klingemann en D. Fuchs (red.). Citizens and the state. Oxford: Oxford University Press, 1995 (52-91).
- VBOK (1996) Omzien in verwachting. 25 Jaar hulp aan moeder en kind. Amersfoort: VBOK, 1996.
- Verba et al. (1995) S. Verba, K. Lehman Schlozman en H.E. Brady. Voice and equality. Civic voluntarism in American politics. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1995.
- Voerman (1987) G. Voerman. De 'rode Jehova's'. Een geschiedenis van de Socialistische Partij. In: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP). Jaarboek 1986. Groningen: Universiteitsdrukkerij RUG, 1987 (124-150).
- Wuthnow (1994) R. Wuthnow. Sharing the journey. Support groups and America's new quest for community. New York/Toronto: The Free Press, 1994.

- aan drugsverslaving gerelateerde criminaliteit 621
- Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO) 644, 646, 658, 672, 685, 730
- Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur 1998 (commissie-Leemhuis) 644
- aids 16, 278, 280, 282, 285, 279
- AJAX-supportersvereniging 767, 768, 776
- Akkoord van Wassenaar 11, 24, 25, 27, 100, 367, 396, 389, 390
- Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW) 27, 31, 92, 101, 103, 312, 383, 421, 423, 425, 427, 429, 438, 451, 455, 470, **473, 475, 478**, 489, **499**
- Algemene bijstandswet (ABW) 19, 20, **31**, 92, 298, 308, 325, 421, 422, 486, 492, 493, **499**, 594
- Algemene kinderbijslagwet (AKW) 422, 424, 428, 446, 456, 458, 486, 488, 492, **499**
- Algemene nabestaandenwet (ANW) 440, 444, 459, 470, **499**
- Algemene ouderdomswet (AOW) 29, **31**, 101, 105, 1198, 422, 429, 433, 434, 440, 449, 451, 452, 456, 485, 467, 469-471, 480, 483, 486, 489, 492, 493, 495, **499**, 507
- algemeen voortgezet onderwijs **40**, 565, 574
- Algemene wet gelijke behandeling 214
- alleenstaanden 76, **77**, 78, **79**, 84, 106, 107, **108**, 109-111, 213, **243**, 441, 444, 450, 489, 501, 515, 516, 536, 539, 553
- allochtonen 153, 236, 242, 245, 249, 250, 252, 253, 255, 258, 259, 261, 266, 269, 271, 293, 352, 359, 380, 398-403, 407, 408, 420, 594, 595, 633, 651, 717, 753
- Allochtonen in Nederland 1997 635
- 'alternatives' 725
- ambulante geestelijke gezondheidszorg 17, 19, 309-311
- Antillen 135, 150
- Antillianen 235, 236, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 246, 248, 251, 252, 256, 257, 258-261, 262, 271, 352, 353, 359, 399
- arbeidsethos 386, 387
- Arbeidsomstandighedenwet 324
- arbeidsparticipatie 3, 45, 82, 98, 150, 222, 224, 226, 229, 230, 352, 353, 356-3258, 379, 383, 386, 387, 391, 397-399, 452, 513, 594, 599, 687, **689**, 696
- arbeidsproductiviteit 22, **24**, 98, 353, 354, 360, 361, 401, 412, 509
- Arbeidstijdenwet 45, 396, 691
- arbeidsvoorwaarden 367, 369, 371, **384**
- Arbeidswet 691
- armoede 12-14, 91, 105, 115, 147, 441, 442, 466, 467, 482
- Armoedemonitor 13, 14, 466, 482
- asielbeleid 9
- asielzoekers 236, 239, 240, 242, 256, 269, 400
- AWBZ 19, 308, 309, 311, 315, 325, 326, 328, 338-340, 422
- AWW 31, 422, 429, 440, 456, 458, 470, 486, 488, 493
- bejaardenbeleid 33
- bekabeling 701, 705
- beleidsinformatiesysteem politie (BIS) 646
- beleidsnota Kiezen voor recreatie 729
- beleidsplan Culturele minderheden in het onderwijs 253, 255, 264, 268
- beleidsplan Emancipatie 216
- beleidsplan Samenleving en criminaliteit 51, 640, 649
- beleidsplan Strafrecht met beleid
- beroepsbevolking 22, **23**, 24, **25**, 76, 101, 232, 351-353, 355, **357**, 358, **359**, 363, **364**, 375, 377, **378**, 379-380, 381, 383, **384**, 385, 397-399, 412, **417**, 418, 419, 689, 691, 760
- beroepsonderwijs 39, **40**, 253, 565, 574, 575, **576**, 578, 579, 596, 602, 609, 611, 613
- besteedbaar inkomen 94, **95**, **106**
- Betuwelijin 653
- Betuweroete 68
- bevelshuishouding 9, 10, 728
- bevolkingsgroei 73, 95
- bibliotheekbeleid 708
- Bijstandswet 441, 450, 451, 461, 462, 467, 469, 471, 480, 485, 488
- biotechnologie 63-67, 69
- bruteringsoperatie 6, 518, 522, 534
- buitenkerkelijkheid 138, 140, 153
- buitenlanders 135, 136, 137, 138, 149, 236, 256
- Bureau voor rechtshulp 658, 660, 661
- bijzonder onderwijs 565, 577
- Centraal justitieel incassobureau (CJIB) 625
- Centraal Planbureau 13, 99, 100, 105, 118, 204, 361, 387, 389, 393, 406, 407, 410, 425, 490, 544, 548, 555
- Centra voor Werk en Inkomen (CWI) 459, 460, 462
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 3, 13, 14, 78, 79, 83, 117, 129, 139, 207, 241, 242, 258, 371, 372, 376, 413, 418-420, 438, 466, 490, 493, 585-587, 614, 646, 657, 666, 6571, 757, 775

- Centrale Politie Recherche Commissie 626
 CRI 626
 chronische aandoeningen 285-288
civic culture 755
civil society 178, 737, 750, 755, 761, 771, 773, 776
 civilisatietheorie 631
civil religion 13, 91, 117
 commerciële zenders 46, 701-703, 705, 706
 commissie allochtone leerlingen in het basisonderwijs 255
 commissie dagindeling 697
 commissie herziening scheidingsprocedures (commissie-De Ruiter) 655
 commissie kleine criminaliteit (commissie-Roethof) 51, 629, 630, 639
 commissie publieke omroep (commissie-Ververs) 706, 707
 commissie structuur en financiering gezondheidszorg (commissie-Dekker) 327
 commissie toekomstscenario's 696
 communitarisme 178, 179
 Concessiewet 707
 Contourennota 39, 41, 266, 270, 559, 570, 579, 581-584, 594, 596
 Contourennota integratiebeleid etnische minderheden 269
 coördinatie van het gezinsleven 695
 convenanten 10, 206, 578
 criminaliteit 5, 7, 48-52, 124, 128, 129, 143, 144, 148, 149, 192, 621-625, 627-629, 631-633, 635, 636, 638, 639-641, 643, 644, 646, 647, 649, 661-663, 665, 667, 668, 670-672
 Culturele veranderingen in Nederland (onderzoek) 31, 123, 130, 155, 159, 168, 177, 182, 185, 215, 231, 386, 387, 467, 495, 591, 630, 636-638, 700, 738, 746
 Cultuurnota 1993-1996 712
 cultuurparticipatie 46, 47, 685, 697, 708, 709
- decentralisatie 55, 56, 102, 144, 189, 198-202, 204, 206, 207, 220, 255, 270, 390, 455, 521, 563, 576, 577
 decentralisatienota 56, 191, 194, 201, 205
 deeltijdwerk 24, 229, 230, 353, 362, 368, 369, 385, 394, 396, 397, 480
 definitieve kinderloosheid 83
 defensie 97
 Deltaplan voor het Cultuurbehoud 712
 democratie 264, 739, 740, 741, 770, 774
 democratisering 9, 11, 39, 41, 42, 48, 55, 565, 101, 118, 124, 131, 146, 147, 151, 189, 198, 320, 737, 742, 754, 756
- Dennendal-affaire 19, 317
 Derde Nota Ruimtelijke Ordening 526
 deregulering 56, 101, 189, 206, 207, 559, 563, 576, 577, 609
 digitaal analfabeet/geletterd 62
 discriminatie 130, 147, 149, 213-215, 230, 248-250, 259, 267, 451, 772
 diversiteit 84, 85
 doodstraf 171, 636, 637, 672
 drugsbeleid 643
 "Dutch Miracle" 98, 116, 118, 119
 Dutroux-effect 637
- economische vluchtelingen 138
 Een leven lang leren (nationaal actieprogramma) 399, 559, 595, 600
 emancipatie 4, 5, 11, 41, 92, 113, 153, 176, 213, 216, 231, 277, 352, 353, 512, 513, 561, 569, 592, 690, 691, 696, 738, 756
 emancipatiebeleid 5, 215, 216, 219, 221, 228, 229, 690, 695, 696
 emancipatienota OC & W: een kristal van kansen 219
 emancipatieproces 213, 215, 230, 353
 emancipatie van de patiënt 294, 319, 321
employability 398, 400, 595, 596, 600, 601, 613
 Enquête rechtsbescherming en veiligheid (ERV) 627
 epidemiologische transitie 279, 288, 296, 297
Erlebniskultur 45, 711, 714, 727
 etniciteit 352, 358, 403, 419
 etnische minderheden 8, 9, 41, 50, 73, 84, 235, 236, 240, 241, 242-245, 248, 249, 253, 255, 259-262, 271, 272, 398, 420, 513, 553, 554, 561, 632, 635, 641, 691, 717
 expressieve geweldscriminaliteit 632
 extramurale hulp 300, 301, 305-307, 335
 extramurale hulpverlening 299
 extramurale voorzieningen 18, 326, 334
 extramurale sector 323
 extramurale zorg 299, 306, 334
- feminisering van uitkeringsafhankelijkheid 464, 480
 flexibilisering 24, 103, 178, 375, 396, 398, 400, 401, 461, 683, 690, 691, 696, 711, 722, 726
 functieniveau 24, 223, 224, 362, 364-366, 376, 588, 589
 functionele democratisering 102
- 'gebiedsgerichte politiezorg' 668
 gedualiseerde bestel 46
 geestelijk geweld 667

- geestelijke gezondheidszorg 296, 298, 320
gemeentelijke herindeling 197, 514
gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) 41, 584
gehandicaptenbeleid 33
gelegenheidstheorie 50
genetic engineering 63
genetische manipulatie 331
georganiseerde criminaliteit 626, 670
georganiseerde misdaad 632, 643
gewelddiscriminatie 48, 92, 623, 628, 632, 647, 662, 665, 666, 668
gewelddsmisdrijven 49, 621, 623, 634, 647, 650, 680
gezinsrapport 73
gezinsvorming 3, 4
gezondheidsbeleid 277, 324, 329
gezondheidstoestand 277, 278, 288, 292, 293
gezondheidszorg 20, 21, 69-71, 101, 116, 144, 148, 277, 299, 321, 322, 325, 330, 336, 337, 362, 572, 605, 608, 613
- headshiprates* 505, 554
heroverwegingsoperaties 204
herzieningsbeleid 421
homoseksualiteit 214
huiselijk geweld 632, 667
huishoudensontbinding 78
huishoudensvorming 78
humanistische psychologie 6, 93
huurbeleid 37, 501, 547, 548
huurharmonisatie 37, 535
huurwoningen 34, 38, 257, 258, 259, 509, 511, 512, 519-521, 528, 530, 532, 533, 535, 542, 544, 545, 549-554, 657
huwelijk 4, **78**, 79, 80, 128, 139
- immigratie 8, 9, 11, 14, 52, **74**, 238, 249, 256, 262, 263, 265, 268, 269, 271, 528, 568
individualisering 3-5, 32, 45, 49, 62, 78, 117, 176, 178, 189, 190, 213, 352, 353, 461, 512, 528, 537, 539, 562, 592, 630, 716
individuele huursubsidie (ihs) 11, 13, 34, 36, 96, 256, **257**, 258, 404, 413, 467, 518, 529, 522, 524, 535-538, 545-548
individuele ontwikkeling 93
individuele vrijheid 5
informalisering 6, 7
informaliseringstheorie 631
informatie- en communicatietechnologie (ICT) 193, 562, 571, 580
informatietechnologie 60 -62, 65-67, 70, 71, 203
infrastructuur 3, 45, 58, 67, 192, 526, 648, 717, 720
- inkomensbeleid 105
inkomensongelijkheid 105-107, 109, 111, 1432, 174
islam 138, 154, 265, 268
instrumenteel geweld 632
Integrale veiligheidsrapportage 663
integratie **137**, 246, 635, 640, 718, 740
interimsaldoregeling (ISR) 531
International crime victimisation survey 645
Internet 62, 600, 670
intramurale sector 99, 323
intramurale voorzieningen 18, 20, 312, 325, 326, 334, 505, 555
intramurale zorg 305
irrationeel geweld 2
- Jaarplan 1998 649
jobless growth 104
jeugdcriminaliteit 49, 624, 629, 635
jeugdcultuur 728, 729
Jeugdwerk garantiplan (JWG) 26, 28, 103, 391, 392, 407, 441, 443, 444, 455, 459
jeugdwerkloosheid 356
juridisering (van de samenleving) 51, 652, 653, 659
- Kaderwet bestuur in verandering 195
Kaderwet specifiek welzijn (KSW) 325, 326
kanker 278-280, **281**, 282, 284, 292, 295, 296
kinderbijslag 446, 447, 482, 483, 489
Kinderbijslagwet 439
kinderopvang 230, 695, 697, 722, 724, 726
koesterruimtes 60
koopkracht **367**, 444, 469
koopkrachtplaatje 155
koopwoningen 3, 34, 37, 38, 509, 516, 521, 522, 530, 544, 549, 550, **552**
kostwinnershuishouden 44, 685, 686, **688**, 689, **694**, **695**, 700, 721, 722
krimpscenario 550
kunstsubsidies 713
- letterenbeleid 708
levensverwachting 70, 278, 279, **280**, 288, 292, 293, 318
lifetime employment 372, 374
loonontwikkeling 385, 388, 392, 394-396, 412
- Machtigingswet 395
Mammoetwet 569, 582, 586
marktwerking 21, 32, 143, 189, 192, 329, 336-338, 340, 425, 459, 486, 543, 549, 551, 559

- Marokkanen 236-238, **241**, 242, **243**, **244**, **246**, 248, 250, **251**, **252**, 256, **257**, 258, 259, 260, **261**, 262, 353, 359, 399
 masterplan cultuurhistorisch toerisme 721
 materiaaltechnologie 64-66
 materialisme 124, 130, 176, 182
 medefinanciering voor oververtegenwoordiging van oudere ziekenfondsverzekerden (MOOZ) 341
 Mediawet 704, 705, 708
 Melkert-banen 26, 103, 392, 394, 407, 409, 413, 441, 442, 444, 452, 455, 459, 480, 493, 494
 meritocratisering 91, 115, 117, 603
 migranten 236-238, 245, 249, 256, 263, 551
 milieubeweging 768, 769
 milieucriminaliteit 670
 milieutechnologie 66, 67, 69
 milieuvervuiling 134, 152
 Miljoenennota 425, 469, 486, 489
 minderheden 135, 149, 151, 235, 243, 245, 250, 255, 258, **259**, 260-262, 266-272, 514, 554, 718
 minderhedenbeleid 235, 237, 240, 245, 263, 268, 270, 272
 Minderhedennota 245, 248, 255, 261, 264, 267, 268
 minderheidsgroepen 8, 9, 50, 236, 260, 261, 264, 265, 270
 misdrijven tegen de openbare orde 634, **679**, **680**, **681**, **682**
 Molukkers 235, 236, 239, **241**, 245, 246, 251, 261, 400, 625
 Monumentenwet 712
 multiculturele samenleving 8, 262, 263, 265-267, 671
 multi-etnische samenleving 8, 263
- Nabestaandenwet 421, 442, 451, 452, 467, 470, 480
 Nederland 2030 538
 Nederlands studiecentrum voor criminaliteit en rechtshandhaving (NSCR) 637, 638, 668
 netwerkeconomie 62
 nieuwe Algemene bijstandswet (nABW) 441, 444, 459, 492, 494
 "non-affiliation syndrome" 761
 noodwet ouderdomsvoorziening (noodwet-Drees 1947) 422
 normhuren 36, 536
 normhuurquoten 34, 36, 37, 520, 536
 nota Bejaardenbeleid 311
 nota Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst (Belstato) 36
 nota Bestuurlijke organisatie 193
 nota Bestuur op niveau (Bon-1) 195
 nota Bouwbeleid 525
- nota Collectieve voorzieningen en werkgelegenheid 425
 nota Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden 635
 nota Huur-en subsidiebeleid 517, 519, 520, 522, 534
 nota Organisatie binnenlandsbestuur 194
 nota Ondernemen in toerisme 721
 nota Publieke omroep in Nederland 706, 731
 nota Stedelijke vernieuwing 542
 nota Taak en toekomst voor het gevangeniswezen 639
 nota Toeristisch beleid 720
 nota Topsport en rijksoverheid 717
 nota 2000 323, 324
 nota Volkshuisvesting 34, 516, 533, 535
 nota Volkshuisvesting in de jaren negentig 35, 517, 519, 521, 532, 534, 535
 nota Wat sport beweegt 718
 notitie Cultuur en school 729
 notitie Uitgangspunten voor een gecoördineerde beleidsontwikkeling ten aanzien van geestelijk gehandicapten 317
 notitie Voorkoming en bestrijding van geweld op straat 666
- objectsubsidies 518-523, 536
 ombuigingsbeleid 426, 427, 431, 442
 Omroepwet 704
 onbetaalde arbeid 226, **227**, 228-230, 683, 697
 onderhandelingshuishouding 6, 9, 10, 728
 onderwijsbeleid 39, 559, 561, 576
 onderwijsdeelname 217, 561
 onderwijsexpansie 42, 43, 569, 602
 onderwijssegregatie 42
 'onderwijs op maat'-principe
 Onderwijsraad 578
 onderwijsvoorrangsbeleid 41, 251, 255, 584
 onderzoek Sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen (SPVA) 243
 ongelijkheid 6, 12-14, 41, 107, **108** -111, 115, 213, 510, 562, 580-583, 585, 603, 605, 621, 630, 632, 633, 635, 636, 666, 711, 714, 753
 ongezien onderscheid naar sekse 217
 ontkerkelijking 117, 140, 561, 562, 565, 630, 698
 openbaar bestuur 9, 55, 97, 189, 191, 192, 199, 200, 203, 204, 209, 213
 openlijke geweldpleging 634
 openluchtrecreatie 720
 Opiumwet 50, 650
 opleidingshomogamie 592

- opleidingsniveau 48, 55, 217, **218**, 223, 226, 251, 261, 294, 353, 358, **359**, 375, 381, 403, 553, 560, 561, 581, 584-588, **589-591**, 592, 595, 597, **598**, 599, 602-604, 606, 613, 614, 633, 657, 698, 702, 710, 711, 722, 723, 730, 738, 740, 741, **743**, 746, **748**, **750**, **752**, 771
 'opportunity costs' 37
 Organistiewet sociale verzekering (OSV) 457, 458

 participatie 82, 152, 203, 216, 226, 227, 737-739, 741, 745, 746, 747, 753-755, 764, 770, 773, 774, 776
 participatiebeleid 737
 participatiegraad 22, 26, 39, 355, **357-359**, 385, 388
 partijvoorkeuren **53**, **54**, 160, **163**, **164**, 165, 166, **169**, 170, 176, 177
 'pay per view'-systeem 46, 705
 Permanent onderzoek naar de leefsituatie (POLLS) 129
 persbeleid 708
 plan-Simons 21, 327, 328
 Platform overvalcriminaliteit 626
 'Pluk-ze'-wetgeving 670
 poldermodel 12, 13, 26, 98, 116, 483
 politieke participatie 203, 209, 217, 220, 737-739, 742, **743**, 744, 746, 754-756, 771
 politieke vluchtelingen 137, 138
 Politiemonitor 628, 645, 663, 664, 666-669, 671, 672
 Politiewet 646
 postleerplichtonderwijs 39
 postmaterialisme 124, 130, 131, 152, 176, 177, 182
 Premie-A-regeling 522
 privatisering 56, 104, 116, 119, 204-206, 559, 574, 720
 productiviteitsparadox 98, 354
 provincie Nieuwe stijl 194
 psychosomatische klachten 289, 297
 publieke omroep 46, 705-707, 724

 Raad ter voorkoming van criminaliteit 639
 Randstad 14, 38, 502, 513, 527, 528, 543, 549, 551, 554, 626
 rapport Politie in Nederland 644
 rapport van Kemenade 652
 rechtshulp 659, 660, 662, 670
 recreatiecriminaliteit 626
 Regeerakkoord 100, 342, 434, 439, 691
 Regeling opvang asielzoekers (ROA) 240
 Regionale instellingen voor ambulante geestelijke gezondheidszorg (RIAGG) 309, 334
 regradatie 24

 reïntegratie (in de arbeidsmarkt) 29, 392, 424, 443, 452, 455, 460, 480, 488, 494
 Rijksgroepregeling voor werkloze werknemers (RWW) 422, 433, 472, **473-478**, 493, **499**, 594
 ruimtelijke segregatie 258, 542

 schaalvergroting 3, 40, 55, 116, 193, 197, 207, 208, 575, 609, 630
 secularisatie 5, 39, 561, 565, 630
 secularisering 117, 138, 153, 638
 secundaire effect van het milieu van herkomst 586
 seksueel geweld 632, 667
 schooluitval 587
 segregatie 14, 37, 38, 223, 224, 260, 542
 seksesegregatie 218, 223, 224, 232, 231
sensate culture / sensorische cultuur 715
 slachtoffers 621, 639-641, 644, 649, 651, 653, 664, 668, 669
 slachtofferrisico 632, 641
 sleuteltechnologieën 57-60, 63, 66, 67, 71
 Sociaal-Economische Raad (SER) 424, 432, 436, 437, 458, 487, 489
 Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 13-15, 30, 31, 70, 73, 83, 123, 154, 258, 269, 372, 387, 430, 439, 447, 466, 488, 495, 561, 633, 644, 692, 730, 755, 757
 Securitel-arrest 198
 Sociaal en Cultureel Rapport (SCR) 138, 204, 421, 425, 436, 439, 440, 450, 481, 483, 486, 501, 628, 684, 730, 731, 737, 739, 753, 754, 757, 772
 SCR 1994 3, 5, 83, 583, 614, 757, 774
 SCR 1996 14, 114, 123, 440, 506, 5454, 626, 731
 SCR 1998 15, 70
 sociale controle 631, 633, 672
 sociale cultuurspreiding 714
 sociale differentiatie 738, 740-742, 752, 753
 sociale integratie 146, 409
 sociale participatie 203, 551, 737, 738, **749**, 754, 755, 771
 sociale segregatie 259
 sociale vernieuwing 10, 203, 391, 608
 sociale zekerheid 27, **29**, 30, 31, 91, 97, 100, 101, 103, 104, 109, 112-114, 116, 117, 128, 129, 145, 152, 155, 391, 392, 401, 421, 423-425, 427, **428**, 429, 430, **431**, 434, **435**, **448**, **449**, 450-452, 455-457, 460, 461, 464, 467, 471, 472, 475, 478, 479, 481, 482, 485, 492
 socialisatietheorie 729

- speciaal onderwijs 391, 563, **564**, **572**,
 580, 604, **620**
 'specialities' 724
 Specifieke afdrachtkorting (SPAK) 409,
 410
 Staatscommissie inzake de Grondwet en
 de Kieswet (commissie-Cals-Donner)
 199
 stadsprovincies 56, 195, 197, 208
 stadsvernieuwing 35, 37, 148, 201, 203,
 256, 258, 502, 521, 531, 533, 536, 538,
 551, 633
 stalking 667
 Stichting Maatschappij en Politie (SMP)
 646
 stimuleringsmaatregel kinderopvang
 696
 straatcriminaliteit 632
 strafrechtspeling 621
 Structuurnota Gezondheidszorg 299
 Structuurnota Volkshuisvesting 531
 Structuurschets Stedelijke gebieden 527
 studiefinanciering 562, 569, 578, 582,
 595, 596, 604, 609
 studiehuis 42, 43, 611, 612
 subjectsubsidies 518-521, 523, 535
 suburbanisatie 37, 38, 55, 503, 514,
 526, 527, 531, 538
 Suriname 135, 150, 256
 Surinamers 235, 236, 240, **241**, 242,
243, **244**, **246**, 248, 250, **251**, **252**, 256,
257, 258, 259 -261, **262**, 271, 352, 353,
 359, 399, 400

 Taakcombinatie 685, 686
 techno-economisch paradigma 57 -59
 technologische niches 60
 technologisch regime 59, 71
 telematica 58
 'the waning Dutch legal culture' 656
 Tijdsbestedingsonderzoek (TBO) 228,
 372, 599, 600, 684, 687, 688, 715, 724,
 738, 752, 775
 Tijdelijke wetenschappelijke commissie
 minderhedenbeleid (TWCM) 269
 Toerisme en recreatie 697, 718, 720
 Toeslagenwet 433, 434, 456
 Troonrede 125, 143-151, 153, 154
 Turken 236-238, 241, 242, **243**, **244**,
246, 248, 250, **251**, **252**, 256, **257**, 258-
 261, **262**, 353, 359, 399
 Tweede Nota over de ruimtelijke ordening
 in Nederland 193, 503, 526
 de Tweede demografische transitie in
 haar laatste fase 83
 tweetrajectenstelsel 429
 tweeverdienershuishouden 22, **44**, **685**,
686, **688**, 689-692, **693-695**, 700, 721,
 722, 725

 Unesco 633
 'universals' 724

 Verenigde Naties 214-216
 vereniging ter bescherming van het
 ongeboren kind (VBOK) 766, 767, 776
 Vereniging van Nederlandse Gemeenten
 (VNG) 530
 vergrijzing 4, 17, 32, 70, 101, 119, 145,
 286, 316, 352, 358, 399, 421, 454, 483,
 484, 539, 540, 609
 Vermindering langdurig werklozen (VLW)
 407, 408
 vermogenscriminaliteit 50, 52, 631, 662
 verlaafden 640, 642, 643
 verslavingsproblematiek 642
 verstandelijk gehandicapten 18, 19, 298,
 305, 309, **316**, 320, 339
 Verstedelijkingsnota 531
 vervolopleiding 567, **568**, 586, 606,
 614
 vervroegde uittrekking (VUT) 356, 381,
 399, 424, 464, 484, 657
 verzelfstandiging 205
 verzorgingsmaatschappij 6
 verzorgingsstaat 5, 6, 10, 11, 13, 24, 91,
 93, 97, 101, 102, 116, 117, 119, 144, 145,
 150 -152, 244, 391, 516, 713, 765
 Vierde Nota Ruimtelijke ordening (1998)
 38, 527
 Vierde Nota Ruimtelijke ordening Extra
 (Vinex) 38, 522, 527
 voeding 68, 295
 volksgezondheid 11, 279, 322, 718
 Volksgezondheid toekomst verkenning
 277, 280, 286, 324
 volkshuisvesting 10, 14, 34, 35, 38, 207,
 516, 517, 518, 520-523, 526, 528, 532,
 537, 541, 544-546
 volksverzekeringen 19, 20, 98, 325,
 422, 423, 429, 438, 356, 458, 483, 486
 volumebeperking 421, 443, 448, 449,
 460, 483
 volwasseneneducatie **576**, 593-596,
597, **598**, 599, 600, 609, 614
 voorschriften en wenken (V&W) 529,
 530, 555
 vrijetijdsactiviteiten 698-700, 707, 727
 vrijetijdsbesteding 45, 47, 48, 683, 684,
 686, 687, 690, 692, 697-699, 716, 718,
 721-723, 725-727
 vrije verzekeringsmarkt 21
 vrijwilligerswerk 147, 226, 683, 724,
 737, 749, 750, **751**, **752**, 753, 754, 767
 vrouwenberoepen 213, 223, 224, 232
 vuurwapencriminaliteit 626, 632
 Vuurwapenwet 626

- 'wage leadership' 92
 Wegenverkeerswet **624**, 642
 welvaart 7, 12, 16, 27, 34, 62, 66, 91, 107, 115, 123, 125, 132, 146, 176, 190, 278, 282, 335, 471, 503, 507, 508, 517, 530, 531, 541-544, 628, 629, 652, 685, 712, 728, 771
 welvaartsziekten 278, 282-284, 292, 293
 welzijnsbeleid 717
 werkgelegenheid **23**, 26, 42, 100, 219, 296, 351, 352, 355, **360**, 361, 362, **363**, 370, 375, **376**, 377, **378**, 383, **384**, 385, 386, 388, 389, 390-394, 397, 401, 403, 412, 430, 436, 452, 454, 455, 503, 513, 516, 523, 542, 603, 611, 629, 690
 werkgelegenheidsontwikkeling 353, 455
 werkloosheid 11, 14, 24-26, 29, 49, 62, 91, 98, 100, 104, 115, 124, 129, 145-148, 246, 249, 250, 261, 268-270, 351, 353, 356, 359, 377-380, 381, 382, 383, 384, 385-394, 397-405, 407, 409, 410, 412, 413, 418, 423, 433, 439, 448, 458, 472, 478, 483, 490, 493, 502, 525, 551, 568, 569, 585, 588, 589, 603, 629, 631, 669
 werkloosheidsbeleid 25
 werkloosheidsverzekering 421, 422
 Werkloosheidswet (WW) **31**, 356, 399, 421-423, 427, 429, 431-434, 439, 450, 452, 456, 462, 467, 471, 472, **473-478**, 480, 484-491, **499**, 657, 659
 Wet administratieve afhandeling verkeersovertredingen (wet-Mulder) 625, 642
 Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) 438, 452
 Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) 438, 452
 Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (WBEAA) 249, 250, 270, 399
 Wetboek van Strafrecht **622**, **624**, 630, **679**, **681**, **682**, 766
 Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) 573, 615
 Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR) 41, 48, 100, 102, 145, 213, 263, 264, 267, 268, 385, 386, 391, 457, 481, 482, 484, 486, 583, 628
 wetenschappelijk onderwijs **40**, 218, **219**, 570, **573**, **574**, 575, **576**, 578, 602, 606, **620**
 Wetenschappelijk onderzoek-en documentatiecentrum (WODC) 660
 Wet gelijke behandeling bij de arbeid 214, 228
 Wet gemeenschappelijke regelingen 193
 Wet gemeentelijke parkeerbelastingen 625
 Wetgeving voor de elektronische snelweg 670
 Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) 392
 Wet investeringsrekening (WIR) 101
 Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheden (WKA) 28, 435, 490
 Wet melding ongebruikelijke transacties (MOT) 670
 Wet op de adeldom 214
 Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) 11, 28, **31**, 101, 381-383, 399, 422-424, 429, 431, 432, 434, 437-439, 442, 444, 450, 452, 455, 456, **473**, **475**, **476**, 483-489, 491, **499**, 594, 657, **659**
 Wet op de geneeskundige arbeidsovereenkomst (WBG/O) 19, 319, 320
 Wet op de gewesten 194
 Wet op de rechtsbijstand 655, 660
 Wet rechtsbijstand on- en minvermogen- den (WROM) 660
 Wet op de reïntegratie 452
 Wet op de studiefinanciering (WSF) 582
 Wet op de toegankelijkheid van de ziekte- kostenverzekering 341, 342
 Wet openbaarheid van bestuur (WOB) 191, 200, 203, 607
 Wet op het basisonderwijs (WBO) 573, 604
 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) 573
 Wet op het openbare bibliotheekwerk 708
 Wet op het ouderschapsverlof 229, 696
 Wet op het primair onderwijs (WPO) 573
 Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) 573
 Wet op de medische keuringen 333, 438
 Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (wet Pemba) 437, 438
 Wet reorganisatie binnenlands bestuur 194
 Wet slachtofferzorg (wet-Terwee) 669
 Wet stimulering arbeidsdeelname minder- heden (SAMEN) 249, 270, 272, 400
 Wet tarieven gezondheidszorg 325-327
 Wet terugdringing arbeidsongeschikt- heidsvolume (TAV) 436, 437, 490
 Wet terugdringing beroep op de arbeids- ongeschiktheidsregelingen (TBA) 28, 437, 455, 491
 Wet uitbetaling loondoorbetalings- verplichting bij ziekte (Wulbz) 438, 452, 471
 Wet van Baumol 97, 412
 Wet van behoud van reistijd 67

Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen (WVA) 392, 407, 409
Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) 312, 340
Wet voorzieningen gezondheidszorg 325, 326
Wet werkloosheidsvoorziening (WWV) 422, 423, 431-434, 451, 472, **473-478**, 488, 493, **499**
Wet ziekenhuisvoorzieningen 311, 325, 327
Winkelsluitingswet 207, 641
Winkeltijdenwet 45, 691
woningbehoefte 502, 504, 505, 507, 524, 537, 548
woningbouw **36**, 501, 502, 509, 516, 521-524, **525**, 526, 528, 529, 533, **552**
woningnood 501-503, 516, 524, 526, 531, 533
woningvoorraad 14, 32, **33**, 37, 38, 240, 256, 501, **504**, 505, 507-509, 511-5514, 517, 519, 526, **527**, 528, 529, 531, 532, **533**, 534, 535, 537, **541**, 542-544, 546, 548, 549, 551-554
woonconsumptie 32, 33, 507, 516, 536, 547
woonlasten 36, 37, 547
woonverkenningen 2030 538, 540, 548, 555
WHO 277
zedencriminaliteit 628
zelfontplooiing 93, 113, 116, 117, 130, 176, 213, 684, 720
zendtijdverruiming 70
Ziekenfondswet (ZFW) 19, 117, 297, 422
Ziektewet (ZW) 28, **31**, 422, 426, 429, 438, 449, 450, 452, 456, 467, 471, 480, 483, 486-488, 494, **499**
'zinloos geweld' 52, 632, 633
zwarte school 252, 259

Werkbericht

Het Werkbericht geeft een kort overzicht van de werkzaamheden en de recente publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het verschijnt enkele malen per jaar en is gratis verkrijgbaar. Abonnementen op het Werkbericht kunnen schriftelijk worden aangevraagd.

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (1998-1999) is gratis verkrijgbaar en kan schriftelijk worden aangevraagd.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is gratis verkrijgbaar en kan schriftelijk worden aangevraagd bij het SCP, Postbus 37, 2280 AA Rijswijk.

Sociale en Culturele Rapporten (Ook verkrijgbaar in het Engels)

Sociaal en Cultureel Rapport 1994. ISBN 90-5250-617-5 (f 85,00)
Sociaal en Cultureel Rapport 1996. ISBN 90-5250-920-4 (f 85,00)

Sociale en Culturele Studies

- 23 Leesgewoonten. (1996) ISBN 90-5250-915-8 (f 60,00)
- 24 Secularisatie en alternatieve zingeving in Nederland. (1997)
ISBN 90-5250-930-1 (f 51,00)
- 25 Trends in onderwijsdeelname. (1998) ISBN 90-5749-110-9 (f 51,00)

Cahiers

- 124 Publieke opinie en milieu. (1996) ISBN 90-5250-912-3 (f 35,00)
- 125 Patiënt en professie. (1996) ISBN 90-5250-913-1 (f 35,00)
- 126 De beklemde stad. (1996) ISBN 90-5250-914-X (f 30,00)
- 127 Milieurelevant consumentengedrag. (1996) ISBN 90-5250-916-6 (f 35,00)
- 128 Rapportage gehandicapten 1995. (1996) ISBN 90-5250-917-4 (f 35,00)
- 129 Sociale en Culturele Verkenningen 1996. (1996) ISBN 90-5250-918-2
(f 35,00)
- 130 Welzijn en sociale vernieuwing. (1996) ISBN 90-5250-919-0 (f 35,00)
- 131 Zuinig op zorg. (1996) ISBN 90-5250-921-2 (f 40,50)
- 132 Het onderste kwart. (1996) ISBN 90-5250-922-0 (f 45,50)
- 133 Rapportage minderheden 1996. (1996) ISBN 90-5250-923-9 (f 45,50)
- 134 Het ziekenfonds, waar ligt de grens? (1997) ISBN 90-5250-924-7 (f 36,00)
- 135 Rapportage ouderen 1996. (1997) ISBN 90-5250-925-5 (f 41,50)
- 136 Het gedeelde erfgoed. Het culturele draagvlak deel 3. (1997)
ISBN 90-5250-926-3 (f 36,00)

- 137 Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu (1997)
ISBN 90-5250-927-1 (f 36,00)
- 138 De ontwikkeling van een lokaal beleid voor ouderen en gehandicapten
(1997) (voorheen Rapportage welzijnswerk: dl. 6)
ISBN 90-5250-928-X (f 36,00)
- 139 Sociale en Culturele Verkenningen 1997. ISBN-90-5749-103-6 (f 36,00)
- 140 Armoedemonitor 1997. ISBN-90-5749-104-4 (f 36,00)
- 141 Sociale atlas van de vrouw, deel 4 Veranderingen in de primaire leef sfeer
(1997) ISBN-90-5749-105-2 (f 52,00)
- 142 Rapportage minderheden 1997. ISBN-90-5749-102-8 (f 41,50)
- 143 Het gezinsrapport. Een verkennende studie naar het gezin in een veran-
derende samenleving. (1997) ISBN 90-5749-106-0 (f 41,50)
- 144 Maatschappelijke en individuele determinanten van autogebruik: toepassing
van het model 'Determinanten van milieurelevant consumentengedrag'.
(1997) ISBN 90-5749-107-9 (f 36,00)
- 145 Vraagverkenning wonen en zorg voor ouderen. (1997)
ISBN 90-5749-108-7 (f 36,00)
- 146 Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk. (1998)
ISBN 90-5749-109-5 (f 36,00)
- 147 Rapportage gehandicapten 1997 (1998) ISBN 90-5749-111-7 (f 47,00)
- 148 Rapportage jeugd 1997 (1998) ISBN 90-5749-112-5 (f 36,00)
- 149 Sociale en Culturele Verkenningen 1998. ISBN 90-5749-113-3 (f 36,00)
- 150 Een bestaan zonder baan. ISBN 90-5749-115-X (f 36,00)

Sociaal en Cultureel Rapport 1998

Productie en lay-out:
Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk

Druk:
Drukkerij Enroprint, Rijswijk

Sociaal en Cultureel Planbureau
Rijswijk, september 1998

ISBN 90-5749-114-1

