

IN HET ZICHT VAN DE TOEKOMST
Sociaal en Cultureel Rapport 2004

**IN HET ZICHT
VAN
DE TOEKOMST**

Sociaal en Cultureel Rapport 2004

Den Haag, oktober 2004



Sociaal en Cultureel Planbureau

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 beleidsdoelen, 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 het 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 en Koninkrijkrelaties, 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.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2004

SCP-publicatie 2004/13

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Ontwerp omslag en binnenwerk: Bureau Stijlzug, Utrecht

© Illustraties omslag en binnenwerk: Ien van Laanen, Amsterdam

Druk: Giethoorn Ten Brink, Meppel

Verspreiding in België: Maklu-Distributie

Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0159-0

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

INHOUD

Voorwoord

I

Samenvatting

PAUL SCHNABEL

I

I Het zestiende Sociaal en Cultureel Rapport kijkt zestien jaar vooruit

PAUL SCHNABEL

45

2 Andere tijden voor huishoudens

SASKIA KEUZENKAMP, KOEN BREEDVELD EN MARIËLLE CLOÏN

91

3 Minderheden en Integratie

MÉROVE GIJSBERTS

129

4 Democratie en civil society

PAUL DEKKER, JOEP DE HART EN ESTHER VAN DEN BERG

179

5 ICT en samenleving

JOS DE HAAN

223

6 Arbeidsmarkt

JACO DAGEVOS

267

7 Sociale zekerheid

COK VROOMAN, STELLA HOFF EN ARJAN SOEDE

313

INHOUD

8 Onderwijs

RIA BRONNEMAN-HELMERS, M.M.V. LEX HERWEIJER

361

9 Zorg

CRÉTIEN VAN CAMPEN, SJOERD KOOIKER EN JOOST TIMMERMANS

413

10 Veiligheid, politie en justitie

CORA MAAS - DE WAAL

457

11 Wonen en omgeving

JEANET KULLBERG, LUCAS HARMS EN VIC VELDHEER

499

12 Vrijtijdsbesteding

ANDRIES VAN DEN BROEK, KOEN BREEDVELD,

JOS DE HAAN EN FRANK HUYSMANS

545

Index

589

Publicaties van het SCP

603

Voorwoord

Toen in 1974 het eerste Sociaal en Cultureel Rapport verscheen, noemde de coördinerend minister voor het Welzijnsbeleid, Mr. H.W. van Doorn, in zijn voorwoord als ‘een van de redenen waarom het Sociaal en Cultureel Planbureau per 1 januari 1974 werd opgericht, de wens van de Regering dat alle betrokkenen bij het beleid op het terrein van het maatschappelijk en cultureel welzijn (uitvoerende werkers, politici, bestuurders, ambtenaren, studenten of zomaar geïnteresseerden) op gezette tijden, dwars door hun dagelijkse beslommeringen heen, worden herinnerd aan het lot van de mensen voor wie alle beleidsinspanningen bedoeld zijn’. Dertig jaar later zouden we het zo niet meer formuleren en de herinnering aan de mensen van toen is ook minder hulpbehoevend en lijdzaam dan de verwijzing naar hun lot lijkt te suggereren. In deze zestiende editie blijken de burgers met hun leven wel tevreden, maar met de samenleving duidelijk minder en ook over de beleidsinspanningen hebben zij zo hun opvattingen.

Al sinds 1974 wordt in ieder Sociaal en Cultureel Rapport in afzonderlijke hoofdstukken ruim aandacht besteed aan de verschillende terreinen van sociaal en cultureel welzijn: gezondheid, wonen, arbeid, sociale zekerheid, onderwijs, vrije tijd, cultuur, zorg, participatie, veiligheid. Dat is ook ditmaal weer het geval, met als toegevoegde thema’s de integratie van etnische minderheden en de verspreiding van de informatietechnologie in onze samenleving. Het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004* is in het perspectief van de nabije toekomst geplaatst. Wat verwacht de Nederlandse bevolking aan ontwikkelingen tot het jaar 2020 en wat is er op grond van de stand van zaken op ieder van de welzijnsterreinen met enige zekerheid te voorspellen over de situatie in 2020.

Minister Van Doorn vervolgde zijn inleiding met de verzekering dat de regering ‘prijs stelt op een onafhankelijk oordeel; de inhoud van het Sociaal en Cultureel Rapport komt dan ook geheel voor de verantwoording van het Planbureau’. Dat is nog steeds zo.

Bij het SCR zijn altijd veel medewerkers van het Planbureau in een relatief korte periode heel intensief betrokken. Ik dank iedereen hartelijk voor zijn of haar bijdrage, maar in het bijzonder gaat dank uit naar drs. Ria Bronneman-Helmers, met wie ik samen de redactie van dit SCR voerde, en drs. Richard van den Brink, uitgever bij het SCP en zijn medewerker Letty Becker.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

SAMENVATTING



I	<i>Inleiding</i>	5
2	<i>Andere tijden voor huishoudens</i>	7
3	<i>Integratie en minderheden</i>	10
4	<i>Democratie en civil society</i>	13
5	<i>ICT en de samenleving</i>	15
6	<i>Arbeidsmarkt</i>	19
7	<i>Sociale zekerheid</i>	22
8	<i>Onderwijs</i>	27
9	<i>Gezondheid en zorg</i>	32
10	<i>Veiligheid, politie en justitie</i>	36
11	<i>Wonen</i>	39
12	<i>Vrijtijdsbesteding</i>	42

Samenvatting

Paul Schnabel

1 Inleiding

Het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004* geeft als het zestiende rapport in de reeks die in 1974 is begonnen, net als de eerdere delen een ‘samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen’. In afzonderlijke hoofdstukken komen aan de orde de veranderingen in de vorming, samenstelling en organisatie van huishoudens in Nederland, de participatie aan het democratische proces en de *civil society*, de ontwikkelingen op het gebied van werkgelegenheid en sociale zekerheid, de integratie van etnische minderheden, de stand van zaken op het gebied van wonen en reizen, de stand van de volksgezondheid en het gebruik van zorgvoorzieningen, de deelname aan onderwijs, sport en cultuur, en ten slotte de mate van bedreiging van de samenleving door crimineel gedrag. In kwalitatieve en kwantitatieve termen wordt een beschrijving gegeven van de recente ontwikkelingen en de huidige stand van zaken op het desbetreffende gebied, rekening houdend met de voor dat gebied relevante aspecten van bestaand of voorgenomen beleid van de rijksoverheid.

Het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004* heeft de toekomst als perspectief. In 2002 lag het accent op de kwaliteit van de publieke sector, in 2000 op de positie van Nederland in Europa en in 1998 op de sociale veranderingen in het laatste kwart van de twintigste eeuw. Het gaat in 2004 niet om het voorspellen van de toekomst of de opstelling van enkele alternatieve scenario's. Uiteraard gaan de auteurs van de verschillende hoofdstukken voor hun specifieke onderwerp na welke ontwikkelingen redelijkerwijs verwacht of ook gevreesd moeten worden. Het tijdsperspectief wisselt per hoofdstuk, maar gaat toch nooit veel verder dan 2020, behalve als het over de Nederlandse cultuur en identiteit gaat. Dan is de hele eenentwintigste eeuw het perspectief.

De verbinding tussen de hoofdstukken wordt gevormd door een gemeenschappelijk kader van vijf maatschappelijke processen van lange duur: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering. Het zijn processen die al lange tijd werkzaam zijn en dat ook in de toekomst zullen blijven, al is niet op voorhand te bepalen hoe, in welke mate en in welke onderlinge samenhang ze zich zullen manifesteren. De vijf 'I's' zijn al eerder onderscheiden in de toekomstverkenningen die het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2000 voor het kabinet opstelden (*Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*). In het eerste hoofdstuk worden de vijf I's inhoudelijk nader uitgewerkt. In de schematische hoofdstukken fungeren ze als richtlijnen voor de beschouwingen over de ontwikkelingen tot ongeveer 2020.

Gemeenschappelijk aan alle hoofdstukken is ook het gebruik van de uitkomsten van de enquête die het SCP in het voorjaar van 2004 door GfK heeft laten uitvoeren onder een grote steekproef (ruim 2000 personen) van de Nederlandse bevolking van zestien jaar en ouder (TOS'04). De enquête had betrekking op de meningen, verwachtingen en wensen van de Nederlandse bevolking met betrekking tot de toekomst. Voor de Nederlandse samenleving als geheel is het jaar 2020 als eindpunt genomen, voor het perspectief op het eigen leven van de respondenten is uitgegaan van een periode van vijf jaar, dus tot ongeveer 2010. De onderwerpen van de hoofdstukken van het Rapport vormen ook de rubrieken van de enquête. Uiteraard laat de enquête (TOS'04) vooral veel zien van de huidige stemming onder de Nederlandse bevolking en van de zorgen die men over het heden of de zeer nabije toekomst heeft. Opvallend is vooral de grote discrepantie tussen de veranderingen die men op veel terreinen van het dagelijks leven verwacht, en de mate waarin men die ook wenselijk vindt. In het algemeen verwachten de Nederlandse burgers in de toekomst een samenleving die harder is en meer prestatiegericht, minder sociale zekerheid biedt en minder gelijkheid garandeert in de beschikbaarheid van gezondheid en zorg dan nu het geval is. Men vreest ook meer criminaliteit en etnische spanningen. De wens gaat een heel andere richting uit. Nederlanders kiezen voor een samenleving met een grote gemeenschapszin en met veel van de kenmerken die, nu ze dreigen te verdwijnen, hooggewaardeerd blijken te zijn.

Over de toekomst kan niet gedacht worden zonder de Europese Unie in de beschouwingen te betrekken. Het was al uit eerder onderzoek bekend dat de waardering voor Europa en de Europese instituties niet bijzonder groot is, ook al vindt men het lidmaatschap in het algemeen wel een goede zaak. Bang voor verlies van de Nederlandse identiteit is men niet en de meeste Nederlanders verwachten ook niet dat in de eenentwintigste eeuw veel van hun cultuur en tradities gevaar loopt te verdwijnen. Eerder nog het leger (50%) en zelfs het koningshuis (29%) dan de Nederlandse taal (8%) of Nederlandse snacks (4%).

De tevredenheid met de regering en de overheid is in de jaren negentig van jaar tot jaar toegenomen, maar sinds 2000 is er een daling te zien, die in 2002 heel sterk is geweest. Van een verbetering in de tevredenheid kan sindsdien niet gesproken worden en dat klopt met de gedaalde waardering van de burger voor de samenleving als geheel. Aan het jaar 1999 geeft de Nederlandse bevolking terugkijkend een zeven als rapportcijfer, voor 2004 komt de waardering nog niet op een vijf uit. Voor de toekomst, zowel over vijf als over vijftien jaar, wordt er geen grote verbetering in het beeld verwacht. Dat staat allemaal in schril contrast met de tevredenheid die men meldt over het eigen leven: meer dan 30% van de Nederlanders toont zich zeer tot buitengewoon tevreden met het eigen leven nu en 50% is gewoon tevreden. Niet zo tevreden is naar eigen zeggen nog geen 4%.

Op de vraag naar de zaken waarover de Nederlanders zich voor de toekomst het meest zorgen maken, komen vooral veel antwoorden die te maken hebben met zorg over criminaliteit en veiligheid. Daarnaast stoort men zich aan een vermeend gebrek aan normen en waarden en is men bezorgd over het behoud van de voorzieningen

van de verzorgingsstaat. Op de vraag naar de dingen waarop men hoopt in de toekomst, worden eveneens antwoorden gegeven die met deze onderwerpen te maken hebben. Het meest noemt men echter de hoop op meer solidariteit. De behoefte daaraan wordt nog eens onderstreept door de keuze voor een toekomst van Nederland als een samenleving met vooral ‘gevoel voor gemeenschapszin’. De minste voorkeur in een reeks van vier alternatieven gaat uit naar een samenleving die als ‘de prestatie maatschappij’ omschreven stond met een vrije markt, meer economische groei en meer individuele welvaart. Alles bijeengenomen lijkt de Nederlander vooral geporteerd te zijn voor een hard-van-buiten-zacht-van-binnensamenleving met enerzijds strenge regels en anderzijds een grote mate van gelijkheid, veel onderlinge betrokkenheid en een hoog niveau van verdelende rechtvaardigheid.

2 *Andere tijden voor huishoudens*

Bijna iedereen begint aan zijn of haar levensloop als kind in een gezin. Die fase duurt tot ongeveer het twintigste levensjaar, waarna de jonge volwassene een eigen huishouden begint, als alleenstaande of samenwonend met een partner. Vanaf het dertigste levensjaar is het huishouden van paren met kinderen de dominante vorm om na het vijftigste jaar aan betekenis in te boeten ten gunste van het paar zonder kinderen. Na het zeventigste jaar wordt het aandeel van de alleenstaanden – nu door verweduwing – weer groter en helemaal op het eind van het leven geeft een deel van de bejaarden het eigen huishouden op voor het leven in een tehuis. In alle levensfasen van de volwassenheid zijn er behoorlijk wat alleenstaanden (ook door echtscheiding) en in de fase van het leven met kinderen ook een deel huishoudens van één ouder met kinderen.

De relatie tussen leeftijd en begin of duur van een levensfase loopt nogal uiteen per opleidingsniveau en er zijn flinke etnische verschillen. Opvallend is dat er in een periode van tien jaar in de getalsverhoudingen tussen de huishoudentypes al grote verschillen kunnen worden waargenomen. Vooral het aandeel huishoudens van het paar met kinderen neemt in omvang af, evenals het aandeel ouderen dat in instellingen verblijft. Samenwonen gebeurt vaak eerst ongehuwd, maar ook als er kinderen zijn, wordt in steeds meer gevallen niet meer voor het formele kader van het huwelijk gekozen. Niettemin, kwantitatief overheerst nog altijd het huwelijk als duurzame vorm van samenwonen.

Voor de toekomst wordt een verdere groei van het aandeel alleenstaanden in alle fasen van de volwassen leeftijd verwacht en een gemiddeld wat oudere leeftijd van de paren met kinderen. Het aantal huishoudens zal tussen 2003 en 2020 met bijna een miljoen stijgen tot 7,9 miljoen. Nu bestaat 34% van de huishoudens uit één persoon, dat zal dan 39% zijn. En een kwart van de huishoudens bestaat dan uit paren met kinderen (nu 30%), bij elkaar ruim meer dan de helft van de bevolking omvattend. Het aandeel paren zonder kinderen (29%) en eenoudergezinnen (6%) blijft ongeveer gelijk.

Het eerste kind komt, zeker bij autochtone vrouwen, steeds later. Vrouwen zijn gemiddeld ruim 29 jaar bij de geboorte van hun eerste kind, mannen 32 jaar. Vrouwen van 38 jaar en ouder vindt men te oud om nog kinderen te krijgen. Naar verwachting zal ongeveer 20% van de vrouwen die nu 30 jaar zijn, geen kinderen krijgen. Dat is een verdubbeling ten opzichte van hun leeftijdgenoten in 1970. Vooral hoogopgeleide vrouwen blijven vaak kinderloos en alleenstaand. Allochtone vrouwen krijgen bijna allemaal kinderen.

Het vruchtbaarheidscijfer schommelt al heel lang tussen 1,5 en 1,7 kind per vrouw en aangenomen wordt dat dit in de toekomst nauwelijks zal veranderen. Allochtone vrouwen, vooral Marokkaanse en Turkse, krijgen gemiddeld nu bijna twee keer zoveel kinderen als autochtone, maar het verschil wordt snel kleiner. Bijna iedereen is van mening dat een kind het beste kan opgroeien met twee ouders, maar minder dan een kwart vindt dat zij ook getrouwd moeten zijn.

Het moderne gezinsideaal – samenwonen, trouwen, kinderen, man en vrouw werken en zorgen allebei – is al dominant geworden in Nederland en die ontwikkeling zal zich in de toekomst zeker nog voortzetten. Het aandeel 20-64-jarigen dat ten minste 12 uur per week werkt en 12 uur zorgt, steeg tussen 1975 en 2000 van 14% naar 34%. Vrouwen die betaald werken, zijn overigens twee keer zo vaak taakcombineerders als mannen, hoewel de verschillen kleiner worden. De druk en de drukte van een huishouden met werkende partners en met kinderen komt nog altijd meer dan evenredig neer op vrouwen. Dat is ook zo in de in dit opzicht meest geëmancipeerde Scandinavische landen, maar Nederland is nog ver van hun verhouding in de tijdsbesteding verwijderd (1,9 keer zoveel zorgtijd van vrouwen tegen 1,5 keer zoveel tijd in Scandinavië). In Nederland is het zogenoemde anderhalfverdienersmodel steeds dominantier geworden. In 1986 behoorde slechts 16% van de paren daartoe en kende 50% een traditionele kostwinnersverdeling. In 2000 was al 40% van de paren anderhalfverdiener (en 27% traditioneel eenverdiener) en de verwachting is dat deze ontwikkeling nog doorgaat.

Vrijwel iedereen verwacht dat vrouwen zonder kinderen betaald werken. In overgrote meerderheid hebben Nederlanders er nu ook geen problemen mee dat moeders van schoolgaande kinderen werken. Het oordeel over het vanwege werk plaatsen van de kinderen in een crèche is wat minder positief. Ook vinden Nederlandse mannen en vrouwen dat deeltijdwerk voor vrouwen de voorkeur heeft als er kinderen zijn. Voor 2020 verwacht de helft van de bevolking dat meer ouders beide fulltime werken en eveneens steeds ruim de helft verwacht dat er dan meer fulltime werkende moeders en parttime werkende vaders zijn. Dat laatste wordt in grote meerderheid ook wenselijk gevonden, de twee andere varianten duidelijk niet, met name niet door vrouwen.

Driekwart van de mannen en de vrouwen is voor een gelijke verdeling van de huishoudelijke en zorgtaken, in de praktijk is dat maar bij ongeveer 25% het geval. Men verwacht wel dat de eigen situatie in de komende vijf jaar naar een meer gelijke verdeling zal tenderen, maar mannen geloven dat meer dan vrouwen en vinden het

ook wenselijker. Mannen die meer dan hun vrouw of bijna alles in het huishouden doen, zijn er weinig (5%-10%). Of het combineren van betaald werken en de zorg voor kinderen en huishouden in 2020 makkelijker of moeilijker is, daarover lopen de meningen uiteen. 36% denkt dat het moeilijker zal zijn en bijna net zo'n groot deel denkt dat het gemakkelijker zal zijn. In dat oordeel speelt natuurlijk de beschikbaarheid van voorzieningen een rol. Ongeveer 80% van de vrouwen en mannen wenst in 2020 meer betaald zorgverlof, meer thuiswerkmogelijkheden en meer zeggenschap over de eigen werktijden. 70% vindt ook meer mogelijkheden van kinderopvang wenselijk.

In uren uitgedrukt hebben mannen het wat drukker dan vrouwen, maar wat meer vrouwen voelen zich onder druk staan (50% tegenover 43% van de mannen). In 1974 klaagde 30% over gejaagdheid, in 2000 was dat 40%, vooral in de leeftijdsgroep 25-49 jaar, het 'spitsuur van het leven'. Er zijn meer mensen aan het werk en er wordt onder tijdsdruk of in een hoger tempo dan voorheen gewerkt. De intensivering van de beleving en de verhoging van de intensiteit van het tijdgebruik manifesteren zich ook in de vrije tijd. In de praktijk betekent dit vaak dat de 'meerkeuzemaatschappij' vooral beleefd wordt als een 'veeleisende samenleving' met hyperactieve burgers.

Na een lange periode waarin de tijd voor arbeid meer en meer plaats leek te maken voor tijd voor zorg en vrije tijd, wordt nu weer gepleit voor langer werken, in uren per week en ook in jaren (feitelijke pensioenleeftijd van ongeveer 62 jaar weer terug naar 65 jaar). De verruimde kaders van de Arbeidstijdenwet en van de Winkeltijdenwet laten de grenzen tussen vrije tijd en werktijd vervagen.

Bij alle wisselingen in politieke prioriteiten en in de keuze van de maatregelen om de verschillende rollen en taken in het persoonlijke en sociale leven met elkaar in balans te houden, kent het beleid voortdurend één duidelijk kenmerk: het faciliteren van een groeiende arbeidsdeelname van vrouwen. Dat beleid is zeker succesvol geweest, maar onmiskenbaar zijn de lasten van het combineren van arbeid en zorg onevenredig zwaar op de schouders van vrouwen komen te rusten. In die zin is er sprake van een 'gemankeerde emancipatie'. Het streven is er nu op gericht tussen mannen en vrouwen een meer gelijke verdeling van huishoudelijke en zorgtaken te laten ontstaan, maar de mogelijkheden van de overheid op dit gebied zijn beperkt en de weerbarstigheid van tradities en overgeleverde rolpatronen is groot.

Hoewel er vaak – en meestal met bezorgdheid – gesproken wordt over Nederland als een 24-uurs economie, is daar in de praktijk toch weinig van te merken. De veranderingen in de dagindeling zijn ook over lange tijd gezien heel gering en de vaste dagindeling blijkt nauwelijks voor wijziging vatbaar. Dat brengt nadelen in de vorm van files en spitsuren in het verkeer met zich mee en leidt tot onderbenutting van gebouwen en voorzieningen. Van de zijde van de overheid is wel gepoogd veranderingen tot stand te brengen, maar veel meer dan het verruimen van de arbeids- en winkeltijden zit er toch niet in. Het is niet te verwachten dat het ritme van de dagindeling in de toekomst sterk zal veranderen.

3 Integratie en minderheden

Hoe zal het verder gaan met de integratie van etnische minderheden in Nederland? Een vraag naar feiten en naar verwachtingen tussen hoop en vrees in, maar zeker ook naar beleid en de uitvoering ervan. Voor de toekomst gaat het zowel om de migratie naar en vanuit Nederland als om de mate, de aard en het tempo van de sociaal-economische en sociaal-culturele integratie. In de huidige politieke en maatschappelijke discussie over de positie van de etnische minderheden in Nederland bestaat er vooral bezorgdheid over een gebrek aan en een vermeende onwil tot sociaal-culturele integratie van met name de moslimminderheden. Het beleid is inmiddels sterk gericht op het beperken van de mogelijkheden tot vestiging in Nederland van nieuwe migranten en op het vaststellen van de mate waarin integratie als eigen verantwoordelijkheid van de migrant ook naar genoegen van de ontvangende samenleving heeft vorm gekregen. De eisen voor toegang en verblijf zijn verscherpt, evenals de controles op aanwezigheid en vertrek.

Tot de etnische minderheden worden in Nederland gerekend de Turken (340.000), de Marokkanen (295.000), de Surinamers (320.000) en de Antillianen en Arubanen (130.000). Daarnaast zijn er kleinere groepen met een andere achtergrond en ander land van herkomst (Molukkers, Afghanen, Iraniërs, Irakezen, Somaliërs, Chinezen, Ghanezen, enz.) – in 2003 ongeveer 540.000 mensen –, die ook als niet-westers allochtoon of etnische minderheid worden beschouwd. Bij elkaar gaat het om bijna 10% van de Nederlandse bevolking met vooral concentraties in de drie grote steden, waar inmiddels 30%-40% van de bevolking als niet-westers allochtoon te beschouwen is.

De verwachting van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is dat de groep niet-westerse allochtonen in 2020 ruim 14% van de Nederlandse bevolking uitmaakt en 2,4 miljoen personen telt. Bijna de helft van hen zal in Nederland zijn geboren (tweede generatie). Van de al enige tijd in Nederland gevestigde groepen groeien vooral de Marokkanen en Turken snel in aantal. De gemiddelde leeftijd, ook van de eerste generatie, is laag en het aantal kinderen per vrouw (2,5 tot 3) ligt, hoewel het snel daalt, gemiddeld nog bijna twee keer zo hoog als bij autochtone vrouwen. In 2020 zal het aandeel 65-plussers onder de etnische minderheden met 6% nog steeds erg laag zijn in vergelijking met de autochtone bevolking (20%).

Behalve de Molukkers zijn de etnische minderheden grotendeels pas in de laatste veertig jaar naar Nederland gekomen, het merendeel zelfs pas in de afgelopen twintig tot dertig jaar. Arbeidsmigratie speelt geen rol van betekenis meer, maar volgmigratie des te meer vanwege gezinshereniging en gezinsvorming. In de periode 1990-2002 kwamen uit Turkije en Marokko ongeveer 60.000 huwelijksmigranten naar Nederland en de laatste jaren is die stroom alleen maar groter geworden. Er gaan ook mensen weer (blijvend) terug naar het land van herkomst, naar schatting ongeveer 20.000 per jaar, maar de immigratie van niet-westerse allochtonen ligt met ongeveer 40.000 per jaar op het dubbele.

Vanaf eind jaren tachtig is het aantal asielzoekers zeer snel gestegen tot meer dan 40.000 per jaar, om sinds 2001 ook weer heel snel te dalen. Voor de wat langere termijn wordt er rekening gehouden met de komst van ongeveer 8000 asielzoekers per jaar. De illegale immigratie is moeilijk becijferbaar, maar geschat wordt dat het totaalcijfer ergens tussen 0,5% en 1% van de bevolking van Nederland ligt (112.000-163.000 mensen). In het kader van de uitbreiding van de Europese Unie (EU) is niet uit te sluiten dat de illegale arbeidsmigratie toeneemt en op de middellange termijn ook de reguliere vestigingsmigratie.

Bij ongewijzigd beleid zullen, net als nu, in 2020 de etnische minderheden vooral in de grote(re) steden wonen en daar hoofdzakelijk in de minst en minder welvarende wijken. Dat versterkt het al enige tijd bestaande verhuisgedrag van de autochtone bevolking, die vaak suburbaan gaat wonen en daarheen gevolgd wordt door de groeiende middenklasse van allochtonen. De concentraties kansarme allochtonen en ten dele ook autochtonen zullen in de grote steden toenemen. Meer dan 70% van de Nederlanders verwacht in 2020 het bestaan van 'gettowijken waar veel mensen niet durven te komen'.

Het opleidingsniveau van de etnische minderheden ligt gemiddeld zeer aanzienlijk beneden dat van de autochtone bevolking. Van de Turkse en Marokkaanse 15-64-jarigen die niet meer naar school gaan, heeft meer dan de helft geen of alleen lager onderwijs genoten (in 1988 lag dat overigens nog tussen de 80% en 90%), van de Surinamers en Antillianen heeft hoogstens 20% alleen lager onderwijs en van de autochtone Nederlanders minder dan 10%. Het opleidingsniveau van de asielzoekers ligt in veel gevallen aanzienlijk hoger, maar het gaat dan niet zelden om diploma's die in Nederland geen waarde hebben of niet erkend worden.

De tweede generatie maakt vergeleken met hun ouders een indrukwekkende opleidingsprong, al is vooral bij de Marokkanen en Turken de schooluitval nog erg hoog en haalt een groot deel het niveau van de startkwalificatie niet.

De arbeidsparticipatie van minderheden is met uitzondering van die van de Surinamers en Antillianen laag en komt nergens boven de 50% van de bevolking van 15-64 jaar uit. In de loop van de jaren negentig trad er wel een aanzienlijke verbetering op, maar sinds twee jaar is er weer sprake van een teruggang, ook bij de autochtone Nederlanders overigens. De uitkeringsafhankelijkheid is hoog (20%-40%, pensioenen niet meegerekend) en ongeveer een derde van de huishoudens heeft een laag inkomen.

De verwachting is dat met het herstel van de economie de arbeidsparticipatie weer zal toenemen, meer vrouwen aan het arbeidsproces gaan deelnemen en meer jongeren op middelbaar en hoger niveau zullen werken. Op dat laatste punt is er in tien jaar tijd al een verdubbeling door de vier grote groepen bereikt: van de Surinamers en Antillianen werkt nu bijna een derde op ten minste een middelbaar functieniveau, van de Marokkanen en Turken is dat bijna een zesde. Niettemin zal de ontwikkeling ook onder de gunstigste omstandigheden niet zo snel kunnen gaan dat er in het jaar 2020 geen aanmerkelijke verschillen tussen autochtonen en allochtonen in de hoogte en de aard van de arbeidsparticipatie meer te verwachten zijn. De verschillen

tussen de allochtone groepen nemen zelfs toe en vooral ook de verschillen binnen de groepen.

Het beeld dat de bevolking van het opleidingsniveau en de arbeidsparticipatie van de minderheden heeft, sluit goed bij de werkelijke ontwikkeling aan. Twee derde verwacht dat er in 2020 'een grote etnische onderklasse bestaat', maar tegelijkertijd denkt bijna 70% dat de minderheden er qua opleiding, werk en inkomen dan veel beter voorstaan dan nu.

Een kleine meerderheid (55%) voorziet dat de 'meeste etnische minderheden in 2020 veel beter in de Nederlandse samenleving geïntegreerd zijn dan nu', maar alleen een minderheid (38%) verwacht dat de 'spanningen tussen autochtonen en etnische minderheden veel kleiner dan nu' zullen zijn. 31% van de Nederlanders verwacht over vijf jaar 'meer vriendschappelijke contacten met etnische minderheden' dan nu te hebben. Men is duidelijk minder optimistisch over de sociaal-culturele dan over de sociaal-economische kant van de integratie.

Surinamers en Antillianen hebben relatief veel sociaal en persoonlijk contact met autochtone Nederlanders. Dat blijkt ook uit de huwelijken die tussen 1997 en 2001 werden gesloten: Antillianen huwden in 60% van de gevallen een Nederlandse partner, Surinamers in 40% en Turken en Marokkanen in iets meer dan 10%. In de tweede generatie neemt in alle groepen de oriëntatie op de eigen landgenoten niet af. Zoals verwacht zijn de moslims (900.000) het minst geneigd mee te gaan met moderne opvattingen over de emancipatie van de vrouw, de verhouding tussen ouders en kinderen of de rol van religie. Bij moslims is de identificatie met de eigen groep vaak heel sterk. Men ontleent zijn identiteit in hoge mate aan het moslim zijn, ook als men nauwelijks praktiserend is.

De beeldvorming onder autochtone Nederlanders over de etnische minderheden is er in de afgelopen decennia niet gunstiger op geworden. Bijna 60% voelt weerstand tegen allochtonen als burens en die reserve is groter naarmate het gevoel van 'etnische dreiging' sterker beleefd wordt. Van de mensen die een grote etnische dreiging voelen, denkt 78% dat de eigen situatie in de toekomst slechter zal worden door de aanwezigheid van etnische minderheden in Nederland. Wie een geringe etnische dreiging voelt, denkt daar slechts in 5% van de gevallen zo over.

De publieke opinie wordt negatiever in tijden dat de immigratie snel toeneemt. In de afgelopen jaren is de toch al nooit erg positieve houding duidelijk weer negatiever geworden. De verwachtingen voor de toekomst zijn evenmin erg positief, zeker niet als deze migranten uit de islamitische landen betreffen. Bijna driekwart van de bevolking denkt dat de dreiging van het moslimfundamentalisme in 2020 groter zal zijn dan nu en 80% wil in de komende jaren een strenger toelatingsbeleid. De verschillen in opvatting per leeftijdsgroep zijn klein, ze worden groter met het opleidingsniveau en de mate van beleving van etnische dreiging.

De toekomst van de immigratie is onzeker. In het algemeen lijken de kansen op sociaal-economische integratie beter dan die op sociaal-culturele, zeker bij mensen uit

islamitische landen. De ruimtelijke segregatie, vrijwillig of door de omstandigheden gedwongen, maakt sociaal-culturele integratie nog extra moeilijk.

In het beleid van het kabinet Balkenende-II neemt de inburgering een prominente plaats in. De nieuwkomer wordt voor een groot deel zelf verantwoordelijk gehouden voor het volgen van de cursussen, de overheid toetst het resultaat. Het principe van inburgering staat niet ter discussie en verdient ook alle steun, maar er bestaan twijfels over de mogelijkheden het beleid ook effectief te laten zijn. Dat immigratie en integratie de komende vijftien jaar belangrijke maatschappelijke thema's blijven, lijkt geen twijfel.

4 Democratie en civil society

De tevredenheid met het functioneren van de democratie in Nederland vertoont vanaf 1980 tot 2000 een sterk opgaande lijn, van 52% tot 81%. In 2003 treedt een daling in tot 71%. Tussen de generaties zijn er in dit opzicht nauwelijks verschillen waar te nemen, ook niet als het gaat om de acceptatie van bijvoorbeeld demonstratievrijheid of politiek protest. De acceptatie daarvan is in alle generaties en over alle partijen heen sterk toegenomen tussen 1975 en nu. Wel lijken oudere generaties wat meer geneigd tot deelname aan collectieve actie dan de jongere en ook een duidelijk grotere voorkeur voor sterke leiders te hebben. De tevredenheid met het functioneren van de democratie in Europa beweegt zich op een lager niveau (ongeveer 50% toont zich tevreden) dan voor de nationale democratie geldt.

Voor het jaar 2020 verwacht een ruime minderheid tot de helft van de bevolking dat er minder sprake zal zijn van maatschappelijke en politieke betrokkenheid van de burgers en ook van een geringere bereidheid vrijwilligerswerk te doen. Een beeld van meer betrokkenheid is er alleen van het lidmaatschap van belangenorganisaties. De toekomstverwachtingen en –wensen geven blijk van een aanzienlijke scepsis over politici. Een naar verwachting verder toenemend niveau van politiek zelfbewustzijn van de burgers zou wel eens eerder tot meer uitingen van politiek cynisme aanleiding kunnen geven dan leiden tot meer actieve betrokkenheid bij de politiek. Over de participatie van de (andere) burgers in politieke en maatschappelijke organisaties is men voor de toekomst bepaald pessimistisch.

De participatiecijfers in termen van lidmaatschappen en vrijwilligersactiviteiten laten op het eerste gezicht weinig beweging zien – ook geen daling dus –, maar bij nadere analyse blijkt dat de jongste generaties in de afgelopen 25 jaar minder vaak lid zijn van een politieke partij of vakbond. In 1978 telden de politieke partijen samen nog meer dan 450.000 leden, in 2004 zijn het er nog 310.000, in electorale termen een daling van 4% naar 2%. De vakbonden tellen nog altijd zo'n 1,8 miljoen leden, maar de organisatiegraad is gedaald van 36% van de beroepsbevolking in 1978 naar ongeveer 25% nu. In 1978 was 74% van de Nederlandse bevolking lid van een kerkgenootschap, in 2002 was dat 60%, maar de feitelijke participatie aan kerkelijke activiteiten was veel lager, ook in verhouding tot 25 jaar geleden. Met maatschappelijke en recreatieve organisaties gaat het in het algemeen beter wat het lidmaatschap

betreft. De traditionele gezamenlijke inzet voor de emancipatie van de eigen groep – in Nederland de basis bij uitstek voor organisatievorming in de negentiende en twintigste eeuw – heeft plaatsgemaakt voor een meer afstandelijke betrokkenheid bij goede doelen of het algemeen belang. De organisaties zelf professionaliseren daardoor en dat laat weer minder ruimte voor het waarschijnlijk toch al afnemende aanbod aan vrijwilligers.

Individualisering, informatisering en informalisering veranderen traditionele organisatiestructuren in netwerken, soms met een geheel virtueel karakter. Persoonlijke kenmerken, belangen en interesses worden bepalend voor het lidmaatschap, niet achtergrond of geboorte. Organisaties moeten ook steeds meer doen om aandacht van (potentiële) leden en begunstigers te krijgen. Naast de opkomst van organisaties met donateurs in plaats van leden zien we de opkomst van een nieuw soort vrijwilliger, de inductief werkende doe-het-zelver die op eigen instigatie handelt, oude dingen in een nieuwe context plaatst (chatbox voor leden van een sportclub bijvoorbeeld) of plotseling aandacht vraagt voor het kwaad van de kinderarbeid bij de productie van populaire sportschoenen. Aan de voorbeelden is al te zien dat de moderne media een substantiële rol kunnen vervullen in de meningsvorming door middel van onderlinge communicatie en interactie, terwijl e-mail en internet bovendien de kansen op een succesvolle politieke en ideologische *bottom-up*actie aanzienlijk vergroten. De traditionele politieke organisaties veranderen daardoor ook: zowel de politieke expressie als de mobilisatie worden door de nieuwe media gemakkelijker.

In een perspectief op de toekomst van de democratie en *civil society* past bijzondere aandacht voor het proces van Europese integratie. Per 1 mei 2004 is de EU met tien nieuwe landen uitgebreid en kort daarna is er ook een akkoord bereikt over een Europese grondwet. In de afgelopen decennia heeft de Europese integratie zowel wat reikwijdte als wat diepte en doorwerking betreft, al een steeds groter gewicht gekregen voor de nationale staten en hun samenlevingen. In de periode tot 2020 gaat de toelating van nieuwe leden tot de Unie (met name Turkije) in het politieke debat nogal wat aandacht vragen, mede omdat er onder de lidstaten geen overeenstemming is over het definitieve eindstation van de Europese federatie. Het lijkt niet waarschijnlijk dat er in 2020 een supranationale federatie van Europese staten zal zijn, al zal het verbond wel steeds hechter worden. De weg terug lijkt nauwelijks begaanbaar, al wordt daar met enige regelmaat wel voor gepleit. Vaker nog wordt er gewezen op het democratische tekort waar Europa onder lijden en dat tot onvoldoende steun voor Europa en de Europese instituties bij de bevolking zou leiden.

Europa en de *civil society* is een nog onvoldoende tot ontwikkeling gekomen relatie. Nationale maatschappelijke organisaties zullen zich meer dan nu al het geval is, Europees moeten gaan organiseren en zich ook meer moeten richten op de Europese besluitvorming. Naar verwachting ontwikkelt zich tussen nu en 2020 een eigen transnationale Europese publieke ruimte. Voor Nederland en de Nederlandse burgers is dat eens te meer van belang, nu door de uitbreiding het relatieve gewicht van

Nederland in de besluitvorming afneemt. Het is opmerkelijk dat de inkrimping van de nationale soevereiniteit ten gunste van de zeggenschap van ‘Brussel’ noch veel betekenis heeft gehad voor het politieke debat in Nederland noch voor de organisatie of het werk van de politieke partijen. Ondanks verbeterd gebruik van de mogelijkheden die er zijn om de Europese democratie dichter bij de burger te brengen en meer maatschappelijk draagvlak te bieden, lijkt het niet waarschijnlijk dat in de periode tot 2020 de Europese politiek voor de gemiddelde burger echt gaat leven. Zelfs de nationale politiek lukt dat maar matig. Niettemin, het feit dat de beeldvorming over Europa en de Europese politiek in veel landen negatief is, levert toch het risico op dat ‘Europa’ het doelwit wordt van allerlei vormen van politieke onvrede.

De informalisering en democratisering van de samenleving komt politiek enerzijds mede tot uitdrukking in een verschuiving van het accent van *government* naar *governance*, maar anderzijds ook in een manifester worden van de eisen van *accountability* en *transparency*. De laatste wijzen weer op meer formalisering en juridisering, maar eigenlijk gaat het bovenal om de toepassing van moderne eisen aan goed gedrag, die politiek zowel als economie, maar ook maatschappelijke organisaties, dwingt tot publieke verantwoording voor het gebruik van macht. De burgers van de eenentwintigste eeuw zullen zich meer nog dan nu al zelfbewust, assertief en kritisch opstellen ten opzichte van degenen die al dan niet namens hen met macht bekleed zijn. Daaruit komt ook de behoefte voort aan plebiscitaire elementen (referenda) in de praktijk van de democratie en aan interactieve vormen van beleidsontwikkeling en besluitvorming. Ten slotte zal juist in een sterk geïndividualiseerde samenleving veel aandacht gegeven moeten worden aan stimulering van de mogelijkheden van vrijwillige samenwerking en maatschappelijk zelfbestuur. Paradoxaal genoeg ligt juist daar een taak voor de overheid.

5 ICT en de samenleving

De informatisering van de samenleving en van het dagelijkse leven is in het laatste decennium van de twintigste eeuw in een stroomversnelling geraakt en zal mede het aanzien van de eenentwintigste eeuw bepalen. De microchip maakte de personal computer (pc) mogelijk en het internet een versnelling in de verdichting van informatieoverdracht en communicatie. Tussen 1992 en nu steeg het aantal op internet aangesloten computers in de wereld van een miljoen tot 200 miljoen. In de Nederlandse bevolking steeg het pc-bezit van 18% in 1985 naar 81% begin 2004, de toegang thuis tot internet nam tussen 1995 en 2004 toe van 3% tot 74%. In 2000 zat ongeveer de helft van de bevolking gemiddeld vier uur per week in de vrije tijd voor het beeldscherm. De computer thuis wordt ook voor werk en studie gebruikt, maar het meeste gebruik is toch privé. Begin 2004 had 56% van de Nederlandse bevolking al een eigen e-mailadres.

Sinds 2004 is breedbandtoegang de standaard geworden voor internetters: de helft van de Nederlandse huishoudens met internet maakt nu gebruik van breedband tegen 30% een jaar eerder. De mobiele telefoon maakte een vergelijkbare, maar nog sneller verlopende opmars dan de pc. Eind 2003 hadden 13,1 miljoen Nederlanders een mobiele telefoon.

Behalve thuis wordt de pc natuurlijk veel op school en op het werk gebruikt. In het basisonderwijs is er nu een pc per zeven leerlingen (in 1997/'98 was dat 1 per 27 leerlingen), in het voortgezet onderwijs is de verhouding 1:9 en in het beroepsonderwijs 1:6. De meeste kinderen leren er vooral thuis al vroeg mee om te gaan. Ook op het werk is de pc geheel ingeburgerd. Al in 1996 werkte ruim de helft van de Nederlandse werknemers min of meer regelmatig met de computer, inmiddels is dat 60%.

De opkomst van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) maakt het belang van voldoende digitale vaardigheden voor de burger steeds groter. Het gaat niet alleen om de instrumentele vaardigheden voor het dagelijks gebruik, maar ook om structurele vaardigheden (gebruik hypertext, zoekmachines, selectie van informatie) en om strategische vaardigheden, gericht op de toepassing van informatie en informatica in het eigen leven. Al deze vaardigheden worden het meest aangetroffen bij mannen, jongeren, hoogopgeleiden en personen met een relatief hoog inkomen. Vrouwen en vooral ouderen blijven in dit opzicht achter. Naar eigen zeggen kon begin 2004 53% van de Nederlandse bevolking goed tot heel goed met computers overweg en 26% enigszins, 21% gaf aan niet over digitale vaardigheden te beschikken.

Nederland is al gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw te kenschetsen als een diensteneconomie. De digitalisering heeft daar op zichzelf niet veel aan veranderd, al is er inmiddels wel sprake van een substantieel arbeidsvolume in de ICT-sector zelf (4,6% in 2001). Nog geen derde van de Nederlandse bedrijven is echter zelf als kennisbedrijf aan te merken en het aandeel kenniswerkers in de beroepsbevolking is ook niet hoger dan een derde. Niet met computers om kunnen gaan is wel een belemmering voor niet-werkenden om aan de slag te komen. In 2004 gaf van de niet-werkzame personen bijna de helft te kennen dat hun kennis op dit gebied niet toereikend is om aan het werk te komen.

Informatisering wordt anders dan automatisering sterk in verband gebracht met flexibiliteit in werktijden en werkplekken. Nederland hoort tot de landen met relatief veel telewerkers, 6% van alle medewerkers in loondienst gedurende een of meer dagen per week. Het EU-landengemiddelde voor telewerkers is 4%. Telewerken blijkt in de praktijk tot een hogere werkdruk en meer werkuren te leiden.

In de privé-sfeer dient het internetverkeer voor communicatieve doeleinden vooral voor het onderhouden van bestaande sociale contacten en het bestendigen van sociale netwerken. Daarnaast worden e-mail en internet gebruikt voor belangenbehartiging, de uitwisseling van ideeën of oproepen tot actie. De mogelijkheden voor snelle en directe interactie en communicatie die het internet biedt – ook bijvoorbeeld met politici –, worden steeds meer herkend en aangewend. Inmiddels is ook e-commerce een vertrouwd verschijnsel aan het worden. Tussen 1998 en 2001 groeide het aandeel

van de bevolking dat (weleens) elektronisch winkelt van 2% naar 11%. On-linekopen wordt langzamerhand steeds gewoner, al is de gemiddelde consument toch jong, man en welvarend. Favoriete producten op het internet zijn cd's, boeken, kleding en soft- en hardware. Reizen en vakanties worden ook steeds meer via het internet geboekt.

De verspreiding van nieuwe succesvolle technologie kent meestal het patroon van een meer of minder gestrekte S. In het begin is de belangstelling nog gering, daarna treedt een middenfase op waarin de verspreiding onder steeds meer mensen plaatsvindt, en ten slotte zet een vertraging in. Nieuwe gebruikers worden dan nauwelijks meer gewonnen en de afzet wordt bepaald door de vervangingsbehoefte. De pc en het internet hebben in Nederland een vrij lange aanlooptijd gehad, de mobiele telefoon en de dvd zijn snel bij grote groepen consumenten populair geworden. Mede op basis van de juistheid van eerdere voorspellingen over marktpenetratie is de verwachting nu dat in 2007 84% van de bevolking een pc zal hebben en 82% een internetaansluiting. Dat is niet veel meer dan nu al het geval is en dat wijst op een redelijke verzadiging van de markt. Wie over een aantal jaren nog niet beschikt over een internetaansluiting of een pc, zal bij de nog steeds dalende prijs van apparatuur en diensten zich bij de besluitvorming vooral laten leiden door gebrek aan interesse in de gebruiksmogelijkheden. Daarnaast zal zeker ook het gebrek aan digitale vaardigheden van vooral mensen van hoge leeftijd een rol spelen. De groep 55-64-jarigen is met een snelle inhaalslag bezig en zal zeker ook na de pensioenleeftijd actief blijven op digitaal gebied.

De opmars van ICT brengt in de samenleving wel vrees voor uitsluiting met zich mee. 56% van de Nederlanders denkt dat veel mensen in de toekomst daardoor niet meer meekomen. Bijna iedereen (87%) houdt er rekening mee dat er door de opkomst van ICT minder *face-to-face* dienstverlening (minder bemande loketten e.d.) zal zijn. Ook andere nadelen worden gevreesd: cybercriminaliteit (82%), aantasting van de privacy (67%) en *information overload* (50%). Dat het internet in de komende twintig jaar de kwaliteit van het leven zal verbeteren, gelooft slechts 18%, maar niet minder dan 69% denkt wel dat mensen in de toekomst langer zelfstandig kunnen blijven wonen dankzij de nieuwe technologische mogelijkheden.

Veel van de toepassingen die in de komende tien jaar op de markt zullen verschijnen, worden nu al als prototype getest. Wat de makers altijd weer moeten afwachten, is de mate waarin en de wijze waarop de consumenten een nieuw product accepteren. Er zijn wel enkele wetmatigheden te onderkennen in de ontwikkeling van de technologie zelf. Volgens de wet van Moore (1965) verdubbelt het aantal transistoren op een chip elke achttien maanden. Elektronische apparaten worden daardoor in hoog tempo kleiner, goedkoper, sneller en veelzijdiger. Ze lenen zich ook steeds beter voor een *embedded* gebruik, onzichtbaar en onbeïnvloedbaar voor de consument verborgen in auto, consumentenproduct, huis, kleding of lichaam (bv. de zg. rfid-chips, die niet groter zullen zijn dan een zandkorrel en nieuwe mogelijkheden van *tracing and tracking* bieden).

De apparatuur wordt kleiner, de capaciteit van de verbindingen steeds groter. Volgens de wet van Gilder zal de hoeveelheid bandbreedte van informatienetwerken tot 2025 ieder jaar verdrievoudigen. Informatie kan zo steeds sneller verworven en beschikbaar gesteld worden, de locatie- en navigatietechnologie wordt veel preciezer dan nu al het geval is, en de afhankelijkheid van kabelverbindingen kan opgeheven worden ten gunste van een draadloos netwerk. Dat maakt in de toekomst vervolgens een convergentie van televisie, radio, telefonie en informatie mogelijk.

De wet van Metcalfe stelt dat de kracht van een netwerk exponentieel toeneemt als er meer mensen mee verbonden zijn (netwerkconnectiviteit). Naarmate meer gebruikers toegang hebben tot het geheel van middelen dat door alle andere leden van het netwerk wordt ingebracht, neemt de waarde en het vermogen van het netwerk toe. Het downloaden van boeken, muziek en films is als activiteit nu al zo verbreid, dat heel nieuwe regels voor de bescherming van de rechten van makers en producenten nodig zijn. De behoefte daaraan zal alleen maar toenemen nu de kwaliteit van de beeldschermtechnologie snel vooruitgaat. Op middellange termijn is te verwachten dat ook de spraaktechnologie zo verbeterd zal worden, dat toetsenborden minder nodig zijn. Uiteindelijk wordt de afstand tussen mens en machine zelf kleiner: de machines vermensenlijken en mensen worden dragers van kleine maar zeer effectieve en efficiënte machines (de cyborg: half mens, half machine).

De kwetsbaarheid voor fouten en ongelukken neemt, dankzij de wet van Murphy, met de verdere verspreiding en toenemende afhankelijkheid van ICT eveneens toe. Nu al ondervinden de gebruikers van pc's en internet veel hinder van spam (ongewenste reclame) – 65% van alle e-mail – en van kwaadaardige programma's in de vorm van virussen, wormen en Trojaanse paarden. In vijf jaar tijd verviervoudigde het aantal bekende computervirussen tot meer dan 60.000 (2003). Weinig gebruikers van het internet realiseren zich dat hun digitale spoor gemakkelijk te volgen is en dat het gebruik van ICT in de privé-sfeer geen privacy garandeert. Bijna niemand wil stilstaan bij de gedachte dat alle digitale activiteit gedreven wordt door elektriciteit. Een stabiele stroomvoorziening is een essentiële voorwaarde voor een digitale samenleving.

De gevolgen van de ontwikkeling van de technologie voor de toekomst kunnen allereerst worden bekeken vanuit het gezichtspunt van de toenemende rationalisering van het bestaan. De digitalisering heeft daar al veel toe bijgedragen in de vorm van versnelling van de bedrijfsprocessen en betere logistiek. Voor de toekomst wordt er veel verwacht van de rfid-chip die tot nu toe gescheiden verlopende processen in een keten kan plaatsen (de auto die zelf problemen aan de garage of de wegwacht meldt en de berijder de kortste weg daarheen toont of een taxi belt voor vervangend vervoer). Telebankieren en internetwinkelen zijn de voorlopers van deze ontwikkeling, die onvermijdelijk ook tot allerlei vormen van toezicht en controle leidt en weinig meer over laat van de traditionele vormen van privacy.

Minder zorgwekkend dan op het gebied van de privacy lijkt de invloed te zijn die ICT heeft op de sociale cohesie in de samenleving. In de particuliere sfeer maakt ICT het zeker mogelijk voornamelijk virtuele contacten te onderhouden, maar alles wijst

erop dat mensen de technologie bijna moeiteloos inpassen in hun gewone sociale leven en dat ook als een verrijking ervan zien. Het is gemakkelijk, het is vaak heel plezierig en het leent zich heel goed voor groepsvorming en belangenbehartiging of sociale actie. Informatie kan goedkoop met velen gedeeld worden en contacten kunnen wereldwijd plaatsvinden. Wel blijft de kans op een nieuwe vorm van sociale ongelijkheid een reële mogelijkheid, nu steeds duidelijker wordt dat wel bijna iedereen een pc heeft, maar lang niet iedereen over de vaardigheden beschikt om daar goed gebruik van te maken. Hoogopgeleiden zullen dat profijt sneller weten te vinden, maar tegelijkertijd blijkt dat ook in lagere functies het gebruik van de pc aan belang wint.

6 Arbeidsmarkt

In de verwachtingen over de toekomst van de arbeidsmarkt, die in de visies en bespiegelingen van deskundigen en het grote publiek tot uitdrukking komen, kunnen een aantal thema's onderscheiden worden. Het overheersende toekomstbeeld is dat van een dynamische en flexibele arbeidsmarkt met grote variaties in arbeidsrelaties en loopbaanpatronen. De verschillende thema's zijn in dit Rapport eerst als verwachtingen voor de toekomst uitgewerkt en vervolgens onderzocht op hun waarschijnlijkheid, rekening houdend met de ontwikkelingen tot en de situatie in 2004. De verwachtingen voor de toekomst zijn:

Meer hooggekwalificeerde banen – aan de ene kant wordt een accent op banen in de sfeer van technologie en ICT verwacht, aan de andere kant op banen in de communicatieve, sociale en creatieve sfeer. De internationale concurrentie wordt scherper en veel activiteiten zullen worden verplaatst naar lagelonenlanden met tegelijkertijd in de hoogontwikkelde landen een toenemende druk in de richting van stijgende flexibiliteit en productiviteit van het personeel. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal minder werk aangeboden worden. In meer kritische zin worden er ook geluiden gehoord die wijzen op een mogelijke degradatie van nu nog hooggekwalificeerde banen en een polarisatie tussen de boven- en de onderkant van de arbeidsmarkt. De vraag naar persoonlijke dienstverlening door relatief laaggeschoolden zal sterk toenemen.

Bijna de helft van de Nederlandse bevolking verwacht in 2020 minder banen voor laagopgeleiden en een regradatie van de beroepenstructuur. Toch zijn er ook opvallend veel mensen die denken dat er in de toekomst weinig zal veranderen of dat er zelfs meer banen voor laagopgeleiden zullen komen.

Betere banen – zowel de kwaliteit van het werk verbetert, zo wordt voorspeld, als de kwaliteit van de werkorganisatie en de arbeidsverhoudingen. Anderen verwachten juist een vermindering van de kwaliteit en de Nederlandse bevolking sluit zich daarbij aan. Slechts 20% denkt dat de autonomie in het werk in 2020 is toegenomen, 40% verwacht een vermindering in autonomie. Veel mensen – steeds ongeveer een derde tot de helft – verwachten geen grote veranderingen, maar degenen die wel veranderingen voorzien, denken eerder in negatieve dan in positieve richting: meer

hiërarchie, een slechtere werksfeer, minder collegialiteit, minder tevredenheid met leidinggeevenden.

Een groter en gevarieerder arbeidsaanbod – de arbeidsmarkt zal aan de kant van de werkenden sterker dan nu bepaald gaan worden door ouderen, vrouwen en allochtonen. Dat is een rechtstreeks gevolg van de demografische ontwikkeling. Tegelijkertijd maar niet gelijk over de groepen verdeeld, stijgt het gemiddelde opleidingsniveau van het arbeidsaanbod. Daardoor veranderen vervolgens de eisen die aan het werk en de werkomgeving gesteld worden: meer autonomie, meer afwisseling.

De ontwikkelingen in het arbeidsaanbod blijven met onzekerheden omgeven, niet alleen door de onzekerheid over de vraag naar arbeid, maar ook door onzekerheid over de immigratiebewegingen in de toekomst en over het slagen van het beleid om mensen op oudere leeftijd langer te laten werken.

Een groeiende variatie in arbeidstijden – de individualisering zal leiden tot een toenemende behoefte aan mogelijkheden om zelf de werktijden en werkplek te bepalen, arbeid en zorg te kunnen combineren en de levensloopbaan flexibel te regelen. De Nederlandse bevolking verwacht voor bijna de helft dat er in 2020 meer uren per week gewerkt wordt dan nu, 15% denkt dat het minder zal zijn. Wel verwacht men dat er meer vrijheid zal zijn in de bepaling van de werktijden en ook van de werkplek: 75% voorziet meer thuiswerk. De strikte scheiding tussen werktijd, tijd voor zorg en vrije tijd zal vervagen, maar bijna evenveel (43%) mensen denken dat er in dit opzicht weinig zal veranderen.

Meer flexibiliteit en mobiliteit – algemeen wordt in de toekomst een groeiende mobiliteit van het arbeidsaanbod tussen werkgevers en functies verwacht. Levensloopregelingen en ‘een-leven-lang-leren’trajecten sluiten daar goed op aan. De arbeidsmarkt van de toekomst is sterk transitioneel en de arbeid wordt zowel functioneel als numeriek flexibeler. Werknemers zijn meer multi-inzetbaar en meer mensen zullen tijdelijk en buiten de reguliere kantooruren werkzaam zijn. De tijd van de baan voor het leven is voorbij en de band tussen werkgever en werknemers wordt losser.

Dat is ook wat de bevolking verwacht. Bijna 75% voorspelt meer tijdelijke banen en een gemakkelijker ontslagprocedure. Meer dan 50% verwacht betrekkelijk frequente verandering van werkgever, maar tevens mogelijkheden om met werken te stoppen en verder geschoold te worden of om voor een ziek familielid te zorgen. Ruim 60% ziet meer mensen met deeltijdpensioen gaan.

Meer werkdruk – een hoge arbeidsproductiviteit, meer efficiency en een hogere werkdruk. Dit beeld van de toekomst wordt door twee derde van de Nederlandse bevolking herkend.

Hogere eisen aan het arbeidsaanbod en meer ongelijkheid – opleidingsniveau, ICT-kennis en sociale en communicatieve vaardigheden bepalen op de toekomstige arbeidsmarkt wie mee kan en wie niet, zo is de verwachting. Ook van de Nederlandse bevolking, van wie 75% verwacht dat er in 2020 meer banen zullen zijn met voortdurend aanvullende scholing. Bijna iedereen (91%) verwacht ook een toename van het aantal banen waarvoor ICT-kennis nodig is. De ongelijkheid op de arbeidsmarkt neemt toe en naar de verwachting van een kleine meerderheid zullen laagopgeleiden en

ouderen in 2020 vaker dan nu werkloos zijn. De kansen van allochtonen, jongeren en vrouwen worden gunstiger geschat.

Hoe aannemelijk is dit beeld van de verwachte toekomstige arbeidsmarkt? De ontwikkelingen in de afgelopen jaren kunnen helpen om voor ieder van de zeven thema's de plausibiliteit nader vast te stellen. Zo is er op de Nederlandse arbeidsmarkt zeker sprake van regradatie, van een toename van relatief hooggekwalificeerde banen. Twintig jaar geleden was 5% van de beroepsbevolking werkzaam op wetenschappelijk niveau, nu gaat het naar de 10% toe. Hoewel het aandeel lagere beroepen is teruggelopen van 34% naar 24%, bleef dat van de elementaire beroepen constant. De hogere beroepen stegen van 15% naar 22%. Groeiberoepen blijken zich vooral in de dienstensector, het management en de ICT te bevinden. Gemiddeld zal het functieniveau op de arbeidsmarkt blijven toenemen, maar juist voor de elementaire en ondersteunende beroepen is er een stabiele positie. Bovendien mag niet vergeten worden dat al vele jaren de middelbare beroepen ongeveer 40% van de werkgelegenheid vormen.

Vuil werk is duidelijk minder geworden, maar zwaar werk niet. Repeterende handelingen komen eerder meer dan minder voor, en hoewel er een trend is naar meer autonomie in het werk, neemt het aandeel mensen dat zegt in het werk mogelijkheden tot zelfontplooiing te zien (bijna 80%) niet of nauwelijks verder toe. Alle veranderingen voltrekken zich in de tijd gezien slechts zeer geleidelijk.

Veel groter zijn de veranderingen in het arbeidsaanbod. In een periode van ruim dertig jaar nam het aandeel vrouwen toe van 25% naar 42% en halveerde het aandeel jongeren van 15-24 jaar tot 13%. Het aandeel hoogopgeleiden in de beroepsbevolking steeg van 14% naar bijna 30%. De totale arbeidsparticipatie is na een daling tot onder de 50% gestegen tot 70%. De verwachting is dat zij in de toekomst nog verder omhooggaat en dat zou nog versterkt kunnen worden als ook de participatie van oudere mannen weer zou stijgen en 65 jaar de werkelijke pensioenleeftijd zou worden. Dat is overigens niet de wens van de Nederlandse bevolking, 63 jaar vindt men een mooie leeftijd. De arbeidsparticipatie van allochtonen is de laatste jaren – in ieder geval tot 2002 – sterk verbeterd, maar nog erg conjunctuurgevoelig.

Het meeste werk wordt in Nederland nog steeds tussen negen en vijf uur verricht en dat is eerder meer dan minder zo geworden. Thuiswerken neemt wel wat toe, maar blijft toch uitzondering of incidenteel van aard. Heel grote verschuivingen in deze richting zijn ook niet te verwachten. De ontwikkeling zit veeleer in de opkomst van het deeltijdwerken (bijna 70% van de werkende vrouwen). In 1987 werkte van alle werkenden 77% voltijds, in 2003 was dat 64%. Dat verklaart mede het lage gemiddelde aantal arbeidsuren per werknemer (iets meer dan 1300 uur). De Nederlanders vinden het in de SCP-enquête naar de toekomstverwachtingen maar in kleine minderheid (10%) wenselijk wanneer het gemiddelde aantal gewerkte uren per week in 2020 weer hoger zou komen te liggen. De werkgevers en het kabinet denken daar duidelijk anders over.

Minder uren, maar wel in een vaste baan en dat zelfs bij voorkeur. Tussen 1970 en 2002 is het percentage vaste banen in de werkgelegenheid teruggelopen van 80 naar 76, het aandeel zelfstandigen is wat teruggelopen en nog geen 10% van de werkgelegenheid bestaat uit flexibele banen. Wie een vaste baan heeft, wil die niet kwijt (98%), wie geen vaste baan heeft, zou dat vaak wel graag willen (62%). Ook op het gebied van de functionele flexibiliteit (multi-inzetbaarheid) tekenen zich geen spectaculaire ontwikkelingen af. Hetzelfde geldt voor de interne en externe beroeps- en functiemobiliteit. De conjunctuur is hier doorslaggevend dan de cultuur. Per jaar verandert gemiddeld ongeveer 10% van de werkenden van werkgever. Van een echte transitionele arbeidsmarkt kan in Nederland ook niet gesproken worden, al zouden veel Nederlanders het wel prettig vinden als de mogelijkheden van in- en uittreding individueel verruimd zouden worden.

Veel mensen (41% van de werkenden) werken onder hoge tijdsdruk of in een hoog tempo (29%). Van een opwaartse trend in de tijd is echter geen sprake. Ook de overwerkcijfers laten geen trendmatige stijging zien, eerder het tegendeel.

Wel is er een trend in de beloningsverschillen. Die worden al sinds enige tijd weer groter, al is de relatie met verschillen in opleidingsniveau minder dwingend dan vaak gedacht wordt. De verschillen binnen hetzelfde opleidingsniveau zijn juist aanzienlijk. Van een kloof tussen hoog- en laagopgeleiden in de kansen op de arbeidsmarkt kan ook maar heel betrekkelijk gesproken worden. De conjunctuur is hier bepalend.

Alles bijeen is het beeld van de arbeidsmarkt in de toekomst op basis van trends uit het verleden heel divers. Meer banen aan de bovenkant, een hoger gemiddeld beroepsniveau, meer autonomie in het werk, meer diversiteit in het arbeidsaanbod, hogere arbeidsparticipatie. Maar ook minder gewerkte uren, geen toename van de zelfontplooiing, niet meer werkdruk, geen hogere mobiliteit of flexibiliteit, nauwelijks minder vaste banen. Het staat dan ook nog maar helemaal te bezien of de toekomstige arbeidsmarkt in het teken zal staan van – een door velen verwachte – hoge mate van flexibiliteit, mobiliteit en ongelijkheid. De omvang van deze verschijnselen wordt vooral bepaald door conjuncturele ontwikkelingen, van een duidelijke trendmatige stijging is echter geen sprake. De continuïteit op de arbeidsmarkt blijkt op het gebied van werktijden en beroepsniveau groot te zijn en tegelijkertijd springt juist de conjunctuur eruit als de cruciale variabele in de veranderingen.

7 Sociale zekerheid

Het kabinet Balkenende-II heeft een ambitieuze hervorming van de sociale zekerheid op de agenda gezet. De WAO wordt ingrijpend herzien – strikte voorwaarden arbeidsongeschiktheidsregeling, voor de WAO twee jaar loondoorbetaling door werkgevers tot 70% loon – en in de Werkloosheidswet is de vervolguitering afgeschaft voor nieuwe gevallen. De Wet werk en bijstand wil onder meer de bijstandsgerechtigden terugleiden naar de arbeidsmarkt en een aantal andere regelingen (reïntegratie, gesubsidieerde arbeidsplaatsen, huursubsidie) is onderhevig aan wezenlijke herzie-

ningen. In de plaats van de bestaande VUT/prepensioenregeling komt een levensloopregeling op kosten van de individuele werknemer zelf. Het streven is te komen tot een op termijn betaalbare sociale zekerheid die de arbeidsdeelname bevordert en aansluit bij de eigen verantwoordelijkheid van de burger. De AOW staat daarbij vooralsnog niet ter discussie.

In welke richting zal de sociale zekerheid zich tot 2020/2025 ontwikkelen? Welke wensen en verwachtingen leven er op dit gebied bij de bevolking? Hoe zullen de financiële lasten, de arbeidsdeelname, de ongelijkheid van de armoede zich in samenhang met het veranderende stelsel ontwikkelen?

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid heeft op dit moment een hybride karakter met zowel sociaal-democratische, corporatistische als liberale karaktertrekken. Op acht punten is er sprake van een wijziging in de beleidsvisie die grote consequenties zal hebben voor de toekomstige verhouding tussen de drie componenten.

- 1 *Werk voor inkomen* – vóór de pensioenleeftijd is werk het uitgangspunt. De sociale zekerheid hoort in principe een beperkte en tijdelijke vervanging van het zelfverdiende inkomen te zijn. Het wordt voor de mensen en de samenleving beter geacht wanneer mensen aan het werk zijn, en met meer mensen aan het werk zijn bovendien de collectieve lasten beter te dragen.
- 2 *Meer beleid gericht op de opheffing van armoede en sociale uitsluiting* – sinds 1995 is er een actief beleid gericht op bevordering van participatie en reïntegratie; inkomensondersteuning; beperking van vaste lasten; bevordering van kunnen ‘rondkomen’ en terugdringing van het niet-gebruik van voorzieningen. Het beleid heeft een gunstige invloed op het armoedecijfer gehad, maar vanaf 2003 stijgt het percentage weer.
- 3 *Minder verdelende rechtvaardigheid* – in het socialezekerheidsbeleid staat de inkomensongelijkheid minder centraal dan vroeger.
- 4 *Meer aandacht voor financiële (dis)incentives van socialezekerheidsregelingen* – financiële prikkels worden meer dan vroeger noodzakelijk geacht. Zo zou een grotere afstand tussen nettoloon en uitkering de armoedeval minder klemmend maken, waardoor mensen eerder aan het werk zouden gaan.
- 5 *Meer targeting, minder inkomenscontinuïteit* – selectief werkende regelingen, gericht op de garantie van het minimuminkomen. De regelingen worden daardoor minder aantrekkelijk voor de mensen met een middeninkomen.
- 6 *Decollectivisering* – de overheid neemt minder verantwoordelijkheid op zich en laat meer over aan de individuele werkgevers en burgers, ten dele via een wettelijke verplichting.
- 7 *Versterking van de equivalentie bij werkloosheidsrechten* – de toegang tot de Werkloosheidswet wordt beperkt door verhoging en specificatie van de arbeidsverledenenissen. De ww wordt steeds meer een regeling voor ontslagwerklozen met een langdurige band met de arbeidsmarkt.
- 8 *Ontcorporatisering* – de rol van de sociale partners wordt beperkt (niet meer direct verantwoordelijk voor bestuur en toezicht bij de werknemersverzekeringen) en de kostwinnersbegunstigende regelingen worden ingeperkt.

Als deze beleidstrends doorzetten, dan komt in het Nederlandse socialezekerheidsstelsel het sociaal-democratische of Scandinavische model sterker tot uitdrukking (1,2), maar zijn er ook verschuivingen in de richting van het liberale of Angelsaksische model te zien (3, 4, 5, 6), terwijl het corporatistische of Rijnlandse model alleen nog te herkennen is in punt 7. De oorspronkelijke dominantie van dit laatste model verdwijnt uitdrukkelijk (8) ten gunste van een activerende benadering, met zowel 'Zweedse' als 'Amerikaanse' trekken.

Het stelsel van sociale zekerheid maakt niet alleen een eigen ontwikkeling door, maar staat uiteraard ook onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen.

- *Vergrijzing* – de veroudering van de bevolking zal rond 2035-2040 haar piek bereiken. In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* werd betoogd dat het oudedagspensioen collectief betaalbaar zou kunnen blijven wanneer in de jaren tot 2020 de staatsschuld geleidelijk zou worden afgelost.
- *Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt* – de arbeidsmarkt is minder flexibel en meer traditioneel van aard dan vaak wordt verondersteld. De veranderingen op de markt zijn vooralsnog bovenal sterk conjunctuurafhankelijk. Voor de inrichting van het socialezekerheidsstelsel leveren de bewegingen op de arbeidsmarkt weinig dwingende aanwijzingen op.
- *Individualisering* – veel corporatistische en op het traditionele gezinshuishouden gerichte elementen zijn al uit het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid verdwenen en juist uitkeringsontvangers maakten altijd al weinig deel uit van traditionele kostwinnersgezinnen.
- *Stijgende arbeidsdeelname van vrouwen* – veel vrouwen zijn in de jaren negentig aan het (deeltijd)werk gegaan. Het is de bedoeling dat dit in de toekomst nog meer het geval is. Dat betekent dat vrouwen meer zelf aanspraak kunnen maken op een uitkering, maar ook dat de kansen op reïntegratie van huidige uitkeringontvangers onder druk komen te staan.
- *Veranderende maatschappelijke betekenis van uitkeringsafhankelijkheid* – bij mensen die langdurig van een uitkering moeten rondkomen, is het onderscheid tussen arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, vervroegde uittreding en behoefte in veel gevallen arbitrair geworden. De legitimiteit van de traditionele risico-onderscheiding en de daarmee samenhangende verschillen in uitkeringsregimes en -hoogtes komt daardoor onder druk te staan. Dat kan ook het geval zijn door het vermoeden of de feitelijke constatering van misbruik van de sociale zekerheid. Daar wordt nu scherper op gelet. Het bij de bevolking sterk levende vermoeden van veel en gemakkelijk misbruik heeft de basis van solidariteit onder het systeem tot nu toe echter nog niet wezenlijk aangetast.
- *Van arbeidsproletariaat naar welvarende middenklasse* – het omvangrijke autochtone arbeidsproletariaat, waar de sociale zekerheid zich oorspronkelijk op richtte, is in omvang afgenomen. Die ontwikkeling levert argumenten op om mensen aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid en om met meer keuzevrijheid minder collectieve arrangementen te bieden.

- Etnisering van uitkeringsafhankelijkheid – eind 2002 bestond 17% van de uitkeringsontvangers onder de 65 jaar uit mensen van niet-westers allochtone herkomst. Ook naar verhouding veel huishoudens beneden de armoedegrens behoren tot deze groep. Naarmate er meer allochtonen de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, moet er rekening mee worden gehouden dat velen van hen op de AOW zullen worden gekort (kortere dan 40 jaar ingezetene) en vaak ook weinig aanvullend pensioen hebben. In 2003 ontving al 7% van de in Nederland wonende AOW'ers een verlaagde uitkering.
- Internationalisering – nationale economieën komen internationaal meer onder druk te staan naarmate de kosten van de sociale zekerheid zwaarder op de kosten van de arbeid drukken. In het kader van de Europese Unie krijgen de afspraken over de sociale dimensie meer gewicht. Nu ligt het accent nog op de 'open coördinatie' en dus op de nationale wetgevende en uitvoerende macht, maar dat kan in de toekomst veranderen. Ten slotte is er dan ook nog de invloed van arbeids- en sociale-zekerheidstoerisme naar landen met een aantrekkelijk stelsel. Deze invloed is – tot nog toe – beperkt gebleven binnen de EU en bovendien is het steeds moeilijker aan het worden in een ander land gebruik te maken van de sociale zekerheid.

De verschillende maatschappelijke ontwikkelingen dwingen het stelsel niet in een bepaalde richting, maar hebben wel invloed op de mogelijkheden voor het gebruik ervan en kunnen daarom de behoefte oproepen aan herziening van delen van het stelsel. Net als voor de specifieke punten geldt dat er nog altijd grote vrijheid is om als land zelfstandig keuzen te maken over de toekomstige inrichting van het stelsel als geheel.

De Nederlandse burgers denken in meerderheid (74%) dat de sociale zekerheid de komende jaren 'minder zal worden'. Bijna niemand (3%) voorziet een uitbreiding van de sociale zekerheid in 2020. Als belangrijkste redenen voor de achteruitgang worden genoemd de bezuinigingen van het kabinet (37%), de vergrijzing (25%) en de instroom van minderheden (12%). Een grote meerderheid (81%) denkt dat vooral de bijstandontvangers in 2020 meer problemen hebben om rond te komen, maar ook in het geval van WAO, AOW en WW verwacht ongeveer 75% dat.

Het past in de lijn van de sombere verwachtingen over de uitkeringen dat in 2020 ook een groter verschil tussen uitkering en loon verwacht wordt dan er nu is. 77% voorziet dat, 29% zou dat ook wenselijk vinden en 50% vindt dat het verschil ongeveer hetzelfde als nu zou moeten blijven. Vooral hoogopgeleide, werkende mannen in de leeftijd van 35-54 jaar wensen een groter verschil.

Niet minder dan 66% van de bevolking verwacht dat de pensioenleeftijd in 2020 hoger dan 65 jaar zal zijn, maar slechts weinigen (9%) achten dat ook wenselijk. Bijna de helft zou graag een pensioenleeftijd lager dan 65 jaar zien, niet meer dan 5% verwacht echter dat die er zal komen. De gemiddelde gewenste pensioenleeftijd is iets minder dan 63 jaar. Dat ook de gepensioneerden AOW-premie moeten gaan betalen om de AOW in de toekomst betaalbaar te maken, verwacht 59% en 24% vindt dat wenselijk. De meeste mensen (79%) geven er de voorkeur aan dat het aanvullende

pensioen op 70% van het eerdereverdiende loon uitkomt, maar een bijna even groot deel (74%) is van mening dat de werknemers zelf moeten kunnen beslissen of zij via een pensioenfonds pensioen opbouwen. Een vrijwel even groot deel verwacht ook dat dit laatste in 2020 het geval zal zijn.

Het is niet uitgesloten dat het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid in de komende jaren ingrijpend zal worden veranderd. In de SCP-enquête hebben de respondenten zes stelselvarianten voorgelegd gekregen met de vraag hoe (on)wenselijk zij elk daarvan vinden. ‘Geen verandering’ in het huidige stelsel is de variant die het meest wenselijk (68%) en het minst vaak onwenselijk (8%) wordt gevonden. Het dichtst daarbij komt de variant die uitkeringontvangers verplicht te werken ten behoeve van de samenleving, 63% acht dat wenselijk, 16% onwenselijk. Bijna alle andere varianten worden door meer mensen onwenselijk dan wenselijk gevonden. Een uitschieter is de variant van een gegarandeerd, maar laag basisinkomen voor iedereen, werkend of niet: 74% van de Nederlanders vindt dat onwenselijk, 8% wenselijk. Tien jaar geleden was dat oordeel nog wat minder uitgesproken, 65% tegen en 19% voor.

De respondenten verwachten niet dat de door hen meest wenselijk geachte variant in 2020 werkelijkheid is. Het meest waarschijnlijk (30%) wordt een grotere eigen verantwoordelijkheid van de burgers geacht: de overheid garandeert een minimum, het meer moet men zelf bijverzekeren – een soort ministelsel.

De kloof tussen verwachtingen en wensen in de visie op de sociale zekerheid in 2020 is opvallend groot. De verwachting is dat de sociale zekerheid aanzienlijk minder genereus zal zijn dan nu en dat er zowel langer gewerkt zal moeten worden als meer zelf bijverzekerd. In overgrote meerderheid vindt men dat allemaal niet wenselijk, met uitzondering misschien van de verplichting om voor een uitkering te werken. De jongste generaties zijn wel wat optimistischer over de mogelijkheden om in 2020 van een uitkering rond te komen. Een verhoging van de pensioenleeftijd spreekt ook hen echter niet aan.

In een studie van het SCP en een Italiaans onderzoeksinstituut, die onlangs voor de Europese Commissie is uitgevoerd, is gekeken naar de toekomstige maatschappelijke invloed van het stelsel van sociale zekerheid in diverse varianten. Hoe zullen armoede en ongelijkheid zich ontwikkelen, de arbeidsparticipatie en het financiële draagvlak van het stelsel? Vier toekomstscenario's zijn uitgewerkt voor de periode tot 2025. In het basisscenario, dat het huidige stelsel van sociale zekerheid als uitgangspunt neemt, stijgen de socialezekerheidslasten van 15,7% van het BBP in 2000 tot 22,5% in 2005. Met name de pensioenlasten lopen sterk op. In de andere scenario's (meer arbeidsparticipatie, minder WAO/WW, afschaffing VUT plus premieheffing bij AOW'ers) is de lastenontwikkeling wel wat gunstiger, maar in alle gevallen blijft er toch sprake van een aanzienlijke stijging. Daar staat tegenover dat ieder scenario slechts een beperkte stijging in de mate van inkomensongelijkheid en in het percentage huishoudens in armoede laat zien. Voor het beleid is het niet zonder betekenis dat een hogere arbeidsdeelname minder positief verschil oplevert dan soms wel

verondersteld wordt. Meer mensen aan het werk betekent ook meer mensen met pensioenrechten en dat stuwt de totale uitgaven op nationaal niveau aanzienlijk op. Cumulatie van maatregelen uit verschillende scenario's kan zowel leiden tot meer lastenreductie als tot een sterkere toename van ongelijkheid en armoede.

In het beleid ligt al enige tijd sterk het accent op de negatieve economische en sociale effecten van de verschillende regelingen in het stelsel van sociale zekerheid. De burgers lijken duidelijk meer oog te hebben voor de positieve functies van de collectieve sociale zekerheid in hun eigen leven. Wat zij aan nieuwe maatregelen op dit gebied verwachten, wensen zij in meerderheid niet, omdat die zowel afbreuk doen aan het collectieve karakter van de sociale zekerheid als aan de persoonlijke zekerheid van een redelijke mate van inkomensgarantie.

8 Onderwijs

Onderwijs is naar zijn aard gericht op de toekomst en in de onderwijssector hebben toekomstverkenningen al een lange geschiedenis. Ingrijpende koerswijzigingen in het onderwijsbeleid zijn echter eerder terug te voeren op crisisverschijnselen in het onderwijs of op ernstige maatschappelijke problemen dan op toekomstvisies. Recentelijk speelt de vergelijking met het buitenland en de versterking van de Nederlandse positie in de internationale concurrentie een rol. In dit Rapport ligt het accent op de wijze waarop maatschappelijke trends in het onderwijs doorwerken en op de richting waarin het onderwijs zich verder zal ontwikkelen.

De organisatie van het onderwijs is sterk afhankelijk van de demografische ontwikkeling. Naar verwachting zal het geboortecijfer in de komende jaren wat gaan dalen, en neemt het aandeel allochtone kinderen in de nieuwe onderwijsjaargangen toe. Een groot deel van hen zal ouders hebben met weinig of geen scholing. Dat geldt nu al voor 13% van de leerlingen in het basisonderwijs. Als gevolg van het stijgende opleidingsniveau van de totale bevolking neemt het percentage leerlingen uit achterstandsmilieus af, maar samen met de allochtone leerlingen gaat het toch om een kwart (400.000) van alle basisschoolleerlingen.

Kinderen presteren beter op school naarmate het opleidingsniveau van de ouders hoger is. Met de stijging van het opleidingsniveau van vrouwen neemt echter de kinderloosheid toe en als er wel kinderen zijn, de geneigdheid gebruik te maken van kinderopvang. Over de gevolgen daarvan voor de ontwikkeling van (zeer) jonge kinderen is nog weinig bekend. Duidelijk is wel dat de toename van het aantal eenoudergezinnen (o.a. door echtscheiding) de kans op voortijdige schooluitval verhoogt.

De onderwijsdeelname na de leerplichtfase is in de afgelopen decennia heel sterk gegroeid. Eerst heeft daar vooral het wetenschappelijk onderwijs van geprofiteerd, later ook het hoger beroepsonderwijs. Alles bij elkaar gaat het om ongeveer een half miljoen studenten. Bij de relatief jonge vrouwen (tot 45 jaar) is de emancipatie inmiddels zo ver voortgeschreden dat er geen sprake meer is van achterstand, wel van grote verschillen in de keuze van de studierichting vergeleken met de mannen. De

etnische minderheden hebben nog een grote achterstand op de autochtone bevolking, maar er is geen verschil meer tussen jongens en meisjes. De meisjes doen het in het onderwijs zelfs duidelijk beter.

De confessionele signatuur van de meerderheid van de Nederlandse scholen is de laatste jaren ter discussie gekomen in reactie op de opkomst van het islamitische onderwijs. Er zijn nu 41 islamitische basisscholen met in totaal ruim 8300 leerlingen, ofwel 4% van de allochtone leerlingen in Nederland en 0,5% van alle basisschoolleerlingen. Zo'n 20% van de Turken en de Marokkanen zou de eigen kinderen bij voorkeur naar een islamitische school sturen.

De economische ontwikkeling heeft op veel manieren invloed op het onderwijs. De hoogte van de werkloosheid en de verandering in de structuur van de werkgelegenheid (meer diensten) bepalen mede de omvang en de aard van de deelname, maar ook de inrichting van het onderwijs. Hoe hoger de werkloosheid, hoe langer de voltijdse onderwijsdeelname. Hoe lager de werkloosheid, hoe geringer de aantrekkingskracht, ook van het leraarsberoep. Uiteraard heeft de stand van de economie ook invloed op de middelen die van rijkswege voor het onderwijs kunnen worden ingezet. In 1979 werd er nog 7,8% van het BBP aan uitgegeven, in 2000 was dat 5,1%. Met name voor het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs bleven de uitgaven relatief achter. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat Nederland binnen de voorheen vijftien lidstaten van de EU en de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO) tot de landen met de relatief laagste onderwijsuitgaven behoort. In het kader van de Lissabon-strategie en het streven deel uit te maken van de top van de kenniseconomieën wordt dit als een ongunstige uitgangspositie voor de toekomst gezien. Vooral de geringe belangstelling voor opleidingen met een bètakarakter en voor technische beroepen baart zorgen.

In het beleid verschuift het accent van gelijkheid naar vrijheid en eigen verantwoordelijkheid, vooral in de laatste fasen van de onderwijsloopbaan. Toch is het onderwijs nog altijd overwegend aanbodgericht. De toenemende autonomie van de instellingen wordt begrensd door toenemend toezicht. Doordat er steeds meer bevoegdheden worden overgedragen aan de schoolbesturen en het onderwijs steeds meer gericht raakt op prestaties en meetbare resultaten, kunnen onbedoeld de brede maatschappelijke belangen (zoals de integratie van etnische minderheden) en de algemeen vormende aspecten van het onderwijs in het gedrang komen.

Het onderwijs individualiseert (onderwijs op maat), informaliseert en intensiveert (leuk en afwisselend). Inmiddels wordt duidelijk dat deze tendenties toch weer problemen oproepen, zeker omdat de samenleving als geheel steeds meritocratischer wordt, afhankelijk dus van capaciteiten, motivatie en inzet. Selectie en toetsing krijgen mede daardoor in alle fasen van het onderwijs steeds meer gewicht. Dat houdt in sommige gevallen een duidelijke breuk in met het verleden. In Nederland is de gemiddelde leerling nog altijd de norm en gaat de meeste waardering uit naar zorgzame leerkrachten. Voor competitie en prestatie is er in Nederland minder waardering dan in veel andere landen.

Het onderwijs in 2020: acht vragen.

Komt er een einde aan de onderwijsexpansie?

Dat is niet de bedoeling, maar de grenzen komen wel in zicht. De deelname aan voltijdonderwijs na de leerplicht is in de jaren tussen 1980 en nu sterk gestegen: bij de 18-jarigen van 46% naar 64% en bij de 20-jarigen van 23% naar 47%. Vrijwel iedereen met een diploma voortgezet onderwijs studeert door. Winst is er wel nog te behalen bij de omvangrijke groep leerlingen die het onderwijs zonder diploma of startkwalificatie verlaat. Winst is zeker ook te verwachten bij de allochtone leerlingen, die steeds meer aan het havo/vwo deelnemen (in leerjaar 3 van havo/vwo nu 45% van de autochtone, 22% van de Turkse en 19% van de Marokkaanse jongeren). Het aantal deelnemers aan de hogere onderwijsvormen zal vooral bepaald worden door de demografische ontwikkeling. Naar verwachting is de omvang van de bevolking van 17-23 jaar in 2020 ongeveer 15% groter dan nu het geval is.

Waarschijnlijk zal verdere deelnamegroei zich de komende vijftien jaar vooral voltrekken in de betrekkelijk lage niveaus van het middelbaar beroepsonderwijs. Terugdringen van het voortijdig schoolverlaten zal daar een doorslaggevende rol in spelen, met name bij de snel groeiende groep van zogeheten zorgleerlingen (nu al ruim 100.000). Het niveau van de startkwalificatie (mbo-2 of havo/vwo) zal voor hen echter lang niet altijd bereikbaar zijn.

Zal er in 2020 sprake zijn van een leven lang leren?

Van het idee het zwaartepunt te verleggen van initieel onderwijs naar levenslang leren is in de afgelopen decennia weinig terechtgekomen. Zowel het initieel onderwijs, als de postinitiële opleidingen konden op een groeiende deelname rekenen. Meer dan 20% van de bevolking van 25 jaar en ouder (zelfs meer dan een derde van de bevolking van 25-44 jaar) neemt inmiddels deel aan kwalificerende vormen van volwasseneneducatie. Vrouwen doen dat overigens minder dan mannen. De groei lijkt er inmiddels ook wat uit.

Algemeen wordt het wenselijk gevonden dat ouderen aan postinitieel onderwijs deelnemen. Die wenselijkheid lijkt geleidelijk aan werkelijkheid te worden. Ouderen zijn de afgelopen jaren meer gaan deelnemen. Als gevolg van het stijgende opleidingsniveau van oudere werknemers en de voorgenomen verhoging van de prepensioeringsleeftijd zal hun deelname vermoedelijk verder toenemen.

Wat en hoe leren jongeren in 2020?

Bij het zogenoemde nieuwe leren wordt er veel minder van de leerstof en veel meer van de belangstelling en behoeften van leerlingen en studenten uitgegaan. Het nieuwe leren is contextueel en thematisch, en bovendien sterk toepassingsgericht. Het leerproces zelf is belangrijker dan het eindproduct, de beheersing van een bepaalde hoeveelheid leerstof. Uiteraard speelt een goed gebruik van de mogelijkheden van ICT een vitale rol in het nieuwe leren. De weerslag van deze nieuwe opvattingen is onder andere te vinden in het studiehuis en de recentelijk herziene kerndoelen voor het basisonderwijs en de basisvorming.

Bijna vier op de vijf Nederlanders verwachten dat leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs in de toekomst veel minder klassikaal onderwijs krijgen dan nu het geval is, en meer individueel en zelfstandig met behulp van computers zullen leren. Slechts 29% vindt dat een goede ontwikkeling. Weliswaar is 51% van de ouders van mening dat hun eigen kinderen beter onderwijs krijgen dan ze zelf hebben gehad, maar van de ouders met een hbo/wo-achtergrond deelt slechts 29% deze mening. Waarschijnlijk zullen zij weer vragen om traditioneel kennisgericht onderwijs met aandacht voor theorie en intellectuele vorming. De groeiende belangstelling voor het gymnasium en voor aparte tweetalige vwo-afdelingen wordt vermoedelijk verder gestimuleerd door de trend naar niveaudifferentiatie en selectie in het hoger onderwijs. Niet minder dan 68% van de Nederlandse bevolking vindt een strengere toegangsselectie voor het hoger onderwijs in de toekomst niet alleen waarschijnlijk, maar ook wenselijk. Jongeren staan hier gereserveerder tegenover dan ouderen.

Wordt Nederland slimmer of dommer?

Het formele opleidingsniveau van de bevolking blijft de komende vijftien jaar zeker nog stijgen. Aan het einde van de jaren negentig had 23% van de bevolking van 25-74 jaar een hbo/wo-opleiding, in de leeftijdsgroep van 25-34 jaar is dat al ruim 30%. Het formele opleidingsniveau zegt echter lang niet alles. Zo laat het International Adult Literary Survey van de OESO bijvoorbeeld zien dat de laagopgeleiden in Nederland op het punt van de functionele geletterdheid gemiddeld hoog scoren, maar dat het niveau van onze academici vergeleken met andere landen relatief laag ligt. Die uitkomst weerspiegelt de egalitaire beleidsideologie van het Nederlandse onderwijs: veel extra zorg voor achterblijvers maar weinig extra aandacht voor talent.

Het beleid worstelt met de combinatie van drie moeilijk te verenigen doelstellingen: het bevorderen van de toegankelijkheid, het verhogen van het rendement en het behoud van het niveau. De oplossing wordt gezocht in meer variëteit in niveaus van opleiding. De Europese afspraken stellen daar overigens wel grenzen aan. Voorlopig ziet het er naar uit dat het onderwijs zich beweegt in de richting van het afleveren van afgestudeerden die minder weten dan vroegere generaties, maar wel al meer kunnen als ze de praktijk ingaan.

Zet het proces van functieverbreiding van scholen door?

In het midden van de jaren negentig ontwikkelde zich het concept van de zogenoemde brede school ter verbetering van de onderwijskansen van kinderen uit achterstandsgroepen. Inmiddels is het concept verruimd tot functies als naschoolse opvang, zorg en hulpverlening, opvoedingsondersteuning en maatschappelijk werk, en sportieve en culturele activiteiten. Zo'n 500 van de ruim 7000 basisscholen noemen zich nu brede school. De helft van de gemeenten werkt nog aan de ontwikkeling ervan. Een kleine meerderheid van de bevolking acht het waarschijnlijk dat scholen zich meer als brede school gaan manifesteren en twee derde van de bevolking vindt dat ook wenselijk. De huidige bezuinigingen zetten echter een rem op de ontwikkeling, zeker nu cruciale bevoegdheden van de gemeente naar de schoolbesturen worden overgeheveld. Zoals het er op dit moment naar uitziet, zal de bredeschoolontwikkeling opgaan in de algemene trend naar een toenemende profilering van scholen.

Hoe belangrijk is de school nog in 2020 en hoe zal het leraarsberoep zich ontwikkelen?
De school zal ook in 2020 nog de kardinale instantie voor het geven van onderwijs zijn. Wel zal het schoolse leren steeds meer gekoppeld worden aan buitenschoolse leermogelijkheden, zoals dat in het beroepsonderwijs al enige tijd gebruikelijk is (duale leertrajecten).

Het lerarentekort is de laatste jaren weliswaar afgenomen, maar blijft toch een probleem. In het voortgezet onderwijs is ruim 40% van de docenten al ouder dan 50 jaar en in de jongere generaties zijn er te weinig opvolgers. In het basisonderwijs is de problematiek wat minder nijpend, maar daar zijn er weer zorgen over de ‘feminisering’ van het beroep (77% vrouwen tegen 37% in het voortgezet onderwijs). Binnen de leraarsfunctie vindt er steeds meer specialisatie en splitsing van taken plaats. Daarnaast nemen nieuwe onderwijsondersteunende functies in aantal en betekenis toe, terwijl in het kader van de autonomievergroting ook het (boven)schoolse management snel groeit. Het leraarschap zelf ontwikkelt zich in de komende jaren van een gesloten professie tot een gewoon werknemerschap in een schoolorganisatie met veel verschillende functies.

Hoe ziet het onderwijsbestel er anno 2020 uit?
De komst van de islamitische scholen en de discussie over de segregatie tussen ‘witte’ (vaak bijzondere) en ‘zwarte’ (vaak openbare) scholen hebben vragen opgeroepen over de toekomst van artikel 23 van de Grondwet, dat de vrijheid van onderwijs regelt. Over deze kwestie lopen de opvattingen van de bevolking sterk uiteen. Ongeveer de helft vindt het wenselijk dat er in 2020 geen confessionele scholen meer zijn, maar alleen algemene scholen die voor iedereen toegankelijk zijn; 38% vindt dat echter onwenselijk. Slechts een op de drie ondervraagden verwacht overigens dat het zover zal komen. Ook zij zullen wel aan de in Nederland zo vanzelfsprekende vrijheid van schoolkeuze willen vasthouden.

Het voortgezet onderwijs heeft het moeilijk met de aansluiting op enerzijds de basisschool en anderzijds het hoger onderwijs. Het beslissende moment in de schoolloopbaan is de afgelopen jaren eerder vervroegd dan uitgesteld, zoals de bedoeling was. Het is moeilijker geworden om na het eerste schooljaar naar een hoger schooltype over te stappen. De doorstroom van mavo naar havo of van havo naar vwo is vrijwel opgedroogd. Voor laatbloeiers, waaronder vermoedelijk veel allochtone leerlingen, is dat een ongewenste ontwikkeling.

Ook in de aansluiting naar het hoger onderwijs doen zich problemen voor, met name als gevolg van de onduidelijke positie van het sterk gegroeide hbo. Is het hbo nu de kop van de beroepskolom of de beroepsgerichte variant van het hoger onderwijs?

Voor alle schooltypen geldt dat de schaalvergroting organisatorisch en beleidsmatig het beeld is gaan bepalen. Dat proces zet nog verder door, al komt er wel meer aandacht voor de behoefte aan kleinschaligheid in de organisatie zelf.

Hoe zullen de bestuurlijke en financiële arrangementen er in 2020 uitzien?
De bevolking verwacht in overgrote meerderheid (82%-85%) dat ouders veel meer zelf moeten gaan betalen voor het onderwijs van hun kinderen en dat ook van studenten in het hoger onderwijs een grotere bijdrage zal worden gevraagd. Weinigen

vinden dat wenselijk. Van de overheid zijn in de komende jaren geen grote nieuwe investeringen in het onderwijs te verwachten. Waarschijnlijk neemt ook de greep van de overheid op het voorzieningenaanbod af, omdat zij steeds meer taken en bevoegdheden overdraagt aan de besturen van scholen en instellingen. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is er in veel regio's inmiddels sprake van monopolieposities. Vanuit de particuliere of commerciële sfeer valt er weinig concurrentie te verwachten. Het noodzakelijke tegenwicht zal op andere wijze moeten worden georganiseerd.

Opvallend is dat alle decentralisering, deregulering en autonomietoekenning niet tot een vermindering van de bureaucratie heeft geleid, integendeel zelfs. De eisen van verantwoording en controle brengen extra administratieve lasten met zich mee. Bij vwo, hbo en wo is het budget voor de primaire onderwijstaak tussen 1980 en 2000 met 30%-40% gedaald.

Het Nederlandse onderwijsbestel kent corporatistische, sociaal-democratische en liberale trekken. In de komende jaren zullen waarschijnlijk zowel de corporatistische als de liberale trekken versterkt worden. Meer bevoegdheid voor de schoolbesturen en meer financiële verantwoordelijkheid bij ouders en deelnemers.

Opvattingen over goed onderwijs zijn sterk aan verandering onderhevig, maar ook het beleid verandert nogal vaak en snel, zowel als het gaat om onderwijsinnovatie als om de aansturing en de financiering van het onderwijs. Er is duidelijk behoefte aan meer continuïteit. Het beleid zal bovendien rekening moeten houden met een aantal nieuwe ontwikkelingen: bij de autochtone jeugd zijn er enerzijds tekenen van verzaaging in de onderwijsdeelname waar te nemen, terwijl er anderzijds sprake lijkt van een zekere talentuitputting. Bij de allochtone jongeren moet de deelname-expansie nog beginnen.

Internationaal valt Nederland op door de lage uitgaven voor het onderwijs en de stagnatie in de groei van de deelname aan het hoger onderwijs. Het gemiddelde van de onderwijsuitgaven in de OESO-landen ligt op 6% van het BBP, voor Nederland zou dat een enorme uitbreiding van het onderwijsbudget betekenen. Op voorhand is echter niet duidelijk welk type besteding het meest aan de kwaliteit van het onderwijs bijdraagt. Hoe belangrijk ook, extra investeringen zijn toch in de eerste plaats voorwaardenscheppend. Een al te sterke nadruk op kwantiteit – grotere deelname, hoger rendement, vermindering lerarentekort – zou op den duur ten koste kunnen gaan van de kwaliteit – het niveau van de afgestudeerden en de onderwijsgegenden.

9 Gezondheid en zorg

De toekomst van de (gezondheids)zorg is al vaak het onderwerp van verkenningen geweest, meestal met het jaar 2000 als eindpunt. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voorzag in 1977 in de organisatie en de maatschappelijke aspecten van de zorg al veel van wat in 2000 werkelijkheid zou zijn. Opvallend is dat toen het hele idee van marktwerking in de beschouwingen geen rol speelde: alles stond

nog in het teken van planning. De verwachtingen voor het aanbod aan zorg in 2000 – aantallen huisartsen, specialisten, zieken- en verpleeghuisbedden – zijn wel ongeveer uitgekomen, evenals de verschuiving in de richting van ambulante vormen van hulp. Over preventie en een gezonde leefstijl is in het WRR-advies nog weinig of niets te vinden.

In de twintigste eeuw is de gemiddelde levensverwachting met ruim de helft gestegen tot 76 jaar voor mannen en 81 jaar voor vrouwen. De stijging is nog niet ten einde, maar het terugdringen van de sterfte door infectieziekten en acute aandoeningen heeft er wel toe geleid dat er nu meer mensen zijn, voor een groot deel al ouder, die lijden aan chronische aandoeningen. Ook die ontwikkeling zet door. Tussen 2000 en 2020 wordt een aanzienlijke stijging verwacht in het aantal gevallen van astma, suikerziekte, hart- en vaataandoeningen. Daarnaast blijven dementie en psychische problematiek een aanzienlijk beslag op de zorg leggen, evenals de aandoeningen van het bewegingsapparaat, de omvangrijkste en meest algemene ziektecategorie onder ouderen. Het aantal mensen dat verpleging en verzorging (*care*) vraagt, neemt toe van 1,2 miljoen nu tot 1,6 miljoen in 2020. In het kader van de (huidige) AWBZ zal minder dan de helft inderdaad professionele zorg ontvangen. De overigen moeten gebruikmaken van mantelzorg of van door henzelf ingehuurd verzorgers.

De vraag naar zorg neemt mede toe door de vergrijzing van de bevolking, al doet de stijging van het aantal ouderen tot 2020 zich nog vooral voor in de leeftijdsgroep tot 75 jaar (babyboomeffect). De zorgbehoefte van die groep zal pas na 2020 aanzienlijk toenemen. In hoeverre niet-westerse allochtonen een stuwend effect op de vraag naar formele zorg zullen hebben, is op dit moment nog niet met zekerheid te zeggen. In de sturing van de vraag naar zorg is op individueel niveau de invloed van de patiënt groter geworden en die zal in de komende decennia verder stijgen.

De toenemende mondigheid van de patiënt komt op een andere manier tot uitdrukking in het verlangen van het individu naar zelfbeschikking, mede met behulp van medische expertise, over zijn eigen gezondheid en lichaam. Inmiddels verwacht 71% van de bevolking dat in 2020 cosmetische chirurgie algemeen toegepast wordt om er aantrekkelijker uit te zien. Op een heel ander niveau van besluitvorming over levensvragen verwacht eveneens 71% dat in 2020 'euthanasie algemeen geaccepteerd' is en bijna evenveel mensen (72%) vinden dat ook (zeer) wenselijk. Dat laatste geldt niet voor de mogelijkheid van ouders het geslacht van hun toekomstige kind zelf te kiezen. De helft van de Nederlanders denkt dat dit in 2020 kan, maar ruim 90% geeft aan dit (zeer) onwenselijk te vinden. Over een genenpaspoort zijn de meningen zeer verdeeld, al vindt een kleine meerderheid van de bevolking de mogelijkheid om zoiets aan te schaffen, wel wenselijk. In het idee van een 'gelukspil' gelooft bijna niemand (8%).

Het gebruik van genotsmiddelen is een van de oudste manieren om het lichaam te 'vermaken'. Het aantal patiënten van de verslavingszorg stijgt nog steeds, zowel als gevolg van alcoholisme als van drugsgebruik. Een op de twintig scholieren heeft wel eens geëxperimenteerd met harddrugs.

Van alle artsen die in 2000 werkzaam waren, zal in 2020 bijna 80% het beroep niet meer uitoefenen. Het totale aantal werkzame artsen ligt dan naar schatting bijna de helft hoger dan nu (van 26.000 naar 38.000) en het aandeel van de vrouwen is dan opgelopen tot 50% (nu 26%). Rekening houdend met het feit dat in de toekomst meer artsen in deeltijd werkzaam zijn, stijgt het aantal voltijdse arbeidsplaatsen met 39% tot 32.300. Alle berekeningen voor de toekomst komen uit op een aanzienlijk tekort aan huisartsen (23%). Voor de medisch specialisten is het beeld wisselend. Veranderingen in de organisatie van de opleiding en de toelating van nieuwe beroepen in de gezondheidszorg kunnen het beeld op veel punten nog aanzienlijk wijzigen. Met name voor de eerstelijnszorg zou dat veel betekenen vanwege de verlichting en ondersteuning van de taken van de huisarts.

Ook in de verpleging en verzorging wordt voor de periode tot 2020 gevreesd voor een tekort. Vooral in de verzorging zal dat merkbaar zijn, mede door de groeiende vraag naar particuliere hulp. In de *care*sector (ouderenzorg) is tussen nu en 2020 een verschuiving te verwachten naar meer extramurale zorg. Dat zou een toename van het aantal zorgwoningen, geschikt voor 75-plussers, inhouden met ongeveer 150.000 tot 500.000, terwijl het aantal intensieve zorgplaatsen in verzorgings- en verpleeghuizen ongeveer gelijk zou blijven (circa 90.000). Bij ongewijzigd beleid zou het aantal plaatsen in verzorgings- en verpleeghuizen juist behoorlijk moeten stijgen.

In de *cure*sector (ziekenhuizen) wordt weliswaar een aanzienlijke groei van het aantal patiënten verwacht, maar door een efficiënter gebruik van de bestaande voorzieningen, meer poliklinische en dagbehandelingen, en een verdere daling van de gemiddelde ligduur hoeft het aantal bedden toch niet boven de huidige 50.000 uit te komen.

De vraag naar zorg overtreft in de komende decennia het aanbod, zo is de verwachting. In de ramingen is echter geen rekening gehouden met innovaties. In de verschillende fasen van het *disablement process*, dat begint bij de gezonde mens en eindigt bij de chronische aandoening, zijn op veel gebieden innovaties aan te treffen of te verwachten, die relevant zijn voor een verbeterde afstemming tussen vraag en aanbod. Het ligt voor de hand te verwachten dat een gezond(er) leefstijl een beduidende bijdrage levert aan een vermindering van de vraag. Dat blijkt op latere leeftijd echter maar een betrekkelijk gering effect op te leveren, al zou een daling van het aantal mensen met overgewicht wel tot 13% minder gevallen van diabetes onder 65-plussers kunnen leiden. Roken is de ernstigste directe bedreiger van de volksgezondheid. 32% van de rokende mannen sterft voor het zeventigste levensjaar tegen 18% van de niet-rokende mannen. Inmiddels is het aantal rokende mannen sterk verminderd, maar vrouwen zijn juist meer gaan roken. Van de huidige rokers van 55 jaar en ouder denkt 71% over vijf jaar nog steeds te roken en van de rokers tussen de 16 en 35 jaar denkt de helft dat ze dat dan nog zullen doen.

Informatie en diagnostische hulp kunnen patiënten tegenwoordig gemakkelijk op het internet vinden, evenals de gelegenheid langs die weg medicijnen te bestellen. Zeker twee derde van de Nederlandse bevolking zoekt gezondheidsinformatie op het internet en in 2001 bestelde 10% er medicijnen. Bijna twee derde denkt dat dit in

2020 gewoon zal zijn, maar eveneens twee derde vindt dat toch niet wenselijk. De algemene opvatting is dat het internet additionele bronnen van informatie biedt en de huisarts, laat staan de specialist, niet kan vervangen.

De diagnostische technologie ontwikkelt zich sneller dan het areaal aan therapeutische mogelijkheden. Dankzij de combinatie van micro-elektronica en informatica zullen ziekten en afwijkingen sneller, beter en vroeger opgespoord kunnen worden. Het zogenoemde genenpaspoort is daar de maatschappelijk meest aansprekende uitdrukking van. In medische kring wordt over de aanvaardbaarheid en zinvolheid daarvan overigens aanzienlijk kritischer gedacht dan in de bevolking.

Grote doorbraken in de behandeling van dementie, kanker, reuma en astma worden in de periode tot 2020 niet verwacht. De bevolking heeft daar een heel andere kijk op: volgens 40%-50% zijn dan de oorzaken bekend en kan genezing 'meestal volledig' zijn. Ouderen zijn in dit opzicht over aids en dementie optimistischer dan jongeren, die weer een meer optimistische visie op kanker hebben. Doorbraken in de thuiszorg zijn er technisch gezien al geweest, maar de aanvaarding van de ICT-toepassingen in de praktijk is nog beperkt, mede door problemen met de logistiek en de organisatie. Relatief simpele mechanische hulpmiddelen zoals de rollator betekenen voor de meeste mensen met beperkingen meer dan spectaculaire vormen van domotica. Revalidatie en chronische zorg zijn en blijven voor een fors deel handenarbeid en huishoudelijke hulp.

In 2020 zal er zeker per patiënt een uniek zorgnummer en één elektronisch patiëntendossier zijn. Op informatiseringsgebied loopt de gezondheidszorg nu nog erg achter, waardoor de last van administratieve verplichtingen ook financieel zwaar op de sector drukt. Op dat gebied is er veel te winnen, evenals in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Het probleem is dat meer efficiëntie in vooral de caresector tot verlies aan zorgkwaliteit – minder in plaats van meer handen aan het bed – kan leiden. Wel wordt steeds duidelijker dat meer zelfmanagement van de (chronische) patiënt zowel tot meer welzijn als tot besparing van kosten leidt. Een beter gebruik van de voorzieningen buiten de naar haar aard dure gezondheidszorg kan eveneens tot kostenbeheersing en verbetering van de kwaliteit van leven leiden. Het opwerpen van een drempel voor het gebruik van zorg door middel van eigen bijdragen beperkt de vraag en verplaatst deze ten dele naar de particuliere sector. Vooral in de sfeer van verpleging en verzorging mag verwacht worden dat in de toekomst meer mensen ervoor kiezen een hoge eigen bijdrage te vermijden door zelf de nodige hulp in te huren.

Op het niveau van het stelsel zelf is met het oog op de betaalbaarheid veel gekeken naar mogelijkheden om het (verplicht) verzekerde pakket te verkleinen. Dat is al gebeurd voor de tandheelkundige zorg en de fysiotherapie en naar verwachting wordt in de komende jaren een deel van de AWBZ ondergebracht in een niet als verzekering gedefinieerde Wet maatschappelijke ondersteuning. Het kabinet Balkenende-II heeft ook een stelselherziening op het oog, die de kostenstijging duurzaam moet beperken, meer doelmatigheid in de zorg brengt en vooral ook burgers meer verantwoordelijk maakt voor hun eigen gezondheidszorg en die van hun naasten. Op

dit moment zijn alleen de contouren van het nieuwe stelsel zichtbaar en is het nog moeilijk te zeggen hoe de toekomst van de financiering van de gezondheidszorg eruit gaat zien.

Als de vraag sneller blijft groeien dan het aanbod, zal de (verzekerde) zorg schaarser worden in de toekomst. Als de kosten collectief beperkt worden, zal de patiënt privé meer lasten moeten dragen. Als de doelmatigheid niet toeneemt, is de kans allerminst denkbeeldig dat een toenemende vraag de kwaliteit van de zorg doet dalen. Meer mensen zullen een beroep op hulp in de eigen omgeving moeten doen en meer mensen zullen in een kwetsbare situatie terechtkomen. De bevolking verwacht dat ook: 80% denkt dat in 2020 meer mensen vereenzaamd en vervuild worden aangetroffen en 90% verwacht dat er dan meer zieke mensen afhankelijk zijn van hun familie. Vrijwel iedereen vindt dat (zeer) onwenselijk. Dat geldt ook voor de verwachting (80%) dat mensen met relatief hoge inkomens in 2020 gemiddeld betere zorg krijgen. Zeker voor langdurig zieken en kwetsbare mensen met beperkingen (bejaarden, verstandelijk gehandicapten, psychiatrische patiënten) voorzien de meeste mensen in de toekomst minder zorg en ook minder goede zorg, terwijl men nu in meerderheid al niet erg positief oordeelt over de geboden zorg.

De zorggebruikers van 2020 bevinden zich op een markt van vraag en aanbod, samen en in concurrentie met andere zorggebruikers en met meer vrijheid om eigen keuzen te maken, maar ook met een grotere financiële en praktische verantwoordelijkheid. De Nederlandse bevolking is in het algemeen bezorgd over de toekomst van de zorg: men vreest verschraling en tweedeling en dat wil men niet. De toekomst lijkt bezien vanuit 2004 opvallend veel op het verleden: oplopende spanning tussen vraag en aanbod, politieke nervositeit over kostenstijgingen en onvermogen van de sector om zelf op doeltreffende wijze besparende maatregelen uit te voeren.

10 Veiligheid, politie en justitie

Het bieden van veiligheid is het eerste en het meest essentiële dat de burger van de overheid verwacht. Criminaliteit is in de ogen van de bevolking uitgegroeid tot een van de grootste maatschappelijke problemen. In de afgelopen veertig jaar vertienvoudigde het aantal bij de politie bekend geworden misdrijven tot 1,4 miljoen. Het totale aantal delicten waarvan burgers het slachtoffer worden, kwam in 2002 voor het eerst ruim boven de 5 miljoen per jaar uit, om in 2003 weer te dalen tot 4,8 miljoen. De grootste groep bestaat uit vernielingen (1,8 miljoen), gevolgd door diefstal (1,7 miljoen) en geweld (1,1 miljoen). In de periode 1997-2003 nam het aantal slachtoffers van diefstal van jaar tot jaar wat af en van vernielingen wat toe, maar de grootste stijging deed zich voor bij de geweldsdelicten (27%).

Vergeleken met het midden van de jaren negentig is het aantal inbraken sterk teruggelopen en zijn burgers ook veel minder van mening dat bij hen in de buurt vaak wordt ingebroken: in 1995 was ruim 36% die mening toegedaan en in 2004 13%. De Politiemonitor 2004 laat zien dat 'zich vaak onveilig voelen' eveneens wat minder voorkomt: 7% in 1995 en 4,5% in 2004. Daar staat tegenover dat geweld

en dreigen met geweld zijn toegenomen. Het aantal door de politie geregistreerde mishandelingen nam tussen 1995 en 2002 toe van 28.000 tot 52.500. Naar schatting worden jaarlijks 38.000 letsels als gevolg van geweld behandeld op de spoedeisende-hulpafdelingen van ziekenhuizen, 2600 patiënten worden om die reden opgenomen en ongeveer 200 overlijden aan de gevolgen van geweld.

Een groot deel van de delicten en misdrijven komt niet ter kennis van de politie en is alleen uit bevolkingsenquêtes bekend. Van de bij de politie bekende misdrijven wordt het overgrote deel niet opgehelderd, al is dat percentage de laatste jaren wel wat gestegen. In 2002 lag het op 18%. Internationaal gezien is dat geen hoog cijfer, maar de ontwikkelingen rond de criminaliteit zijn in Nederland toch niet uitzonderlijk. In de meeste andere Europese landen neemt eveneens de vermogenscriminaliteit wat af en de geweldscriminaliteit toe. De beleving van onveiligheid op straat is in Nederland lager dan in de meeste andere landen van de EU, de perceptie van het risico van inbraak of de kans op bedreiging en mishandeling ligt steeds net onder het gemiddelde voor de EU. Wel denkt de Nederlandse bevolking relatief vaak dat de georganiseerde misdaad gefiltreerd is in de burgersamenleving, de economie en de overheid. Uit wat er feitelijk over bekend is, blijkt dat de georganiseerde misdaad in Nederland (drugs, mensenhandel, illegale invoer) vooral een transitkarakter heeft.

De individualisering in en van de huishoudens, de gestegen participatie en het hoge welvaartsniveau maken dat een groot deel van de van alles goed voorziene huizen overdag zonder bewoners en toezicht is. Dat heeft in de afgelopen decennia eerst tot een stijging van de vermogenscriminaliteit geleid en leidt nu van de weeromstuit tot een toename van de beveiliging via detectoren, camera's en bewakingsdiensten in de privé-sfeer en in de (semi-)openbare ruimte. De toegenomen dreiging van terroristische aanslagen heeft deze ontwikkeling nog versterkt. Tegelijkertijd leidt deze ook tot een versterking van de internationale samenwerking tegen criminaliteit (Europol, Eurojust).

Criminaliteit is voor een groot deel een zaak van jonge mannen en in Nederland steeds meer van jonge mannen van allochtone herkomst. Inmiddels heeft meer dan een derde van alle verdachten niet de Nederlandse nationaliteit of is niet in Nederland geboren. De allochtone factor is in feite nog veel groter, omdat de tweede generatie al in de Nederlandse verdachtencijfers wordt meegeteld. Zelfs zonder daar rekening mee te houden, is het aandeel van de Antillianen onder de verdachten naar verhouding acht keer zo groot als dat van de 'Nederlanders', van verdachten uit de landen van het voormalige Oostblok is het zes keer zo hoog, uit Afrika bezuiden de Sahara ruim vijf keer, uit Marokko en Suriname ruim vier keer en uit Turkije bijna drie keer.

De ontwikkeling van de informatica geeft aanleiding tot geheel nieuwe vormen van criminaliteit, maar maakt tevens de bestrijding van criminaliteit in het algemeen beter mogelijk door nieuwe surveillance- en detectietechnieken, beveiligings- en herkenningmogelijkheden en de koppeling van gegevensbestanden. De acceptatie van al deze technieken, die in veel opzichten een aantasting van de privacy van burgers kunnen betekenen, is maatschappelijk nauwelijks een probleem. Ruim 85% van de

bevolking vindt meer cameratoezicht wenselijk tot zeer wenselijk en dat oordeel geeft zelfs bijna 100% als het gaat om de toepassing van DNA-technieken ter identificatie van daders.

Grote bezorgdheid bestaat er vooral over de toename van geweldsdelicten. Opnieuw bijna 100% van de bevolking wil deze delicten in de toekomst strenger bestraft zien, 74% vindt dat zelfs zeer wenselijk, al verwacht maar 61% dat dit in 2020 ook werkelijk het geval is. Het gebruik van geweld hangt in veel gevallen samen met het gebruik van alcohol of met het plegen van delicten in de sfeer van drugsgebruik en -handel. Decriminalisering van het drugsgebruik, zelfs van het softdrugsgebruik, is internationaal niet aan de orde. Van de Nederlanders verwacht maar 27% dat in 2020 de drugs uit het strafrecht gehaald zijn.

Voor de toekomst voorziet bijna niemand dat de verschillende vormen van criminaliteit minder vaak zullen optreden. Twee derde tot driekwart van de bevolking vermoedt dat in 2020 de problemen groter tot veel groter zullen zijn. Weliswaar verwacht men ook meer preventie en een actievere aanpak van de problemen, maar het optimisme over de effectiviteit ervan is beperkt. Bovendien verwacht men dat burgers meer zelf verantwoordelijk zullen zijn voor de veiligheid in hun woonomgeving (83%), hoewel bijna 40% te kennen geeft dat niet wenselijk te vinden. Wel wenselijk vindt men een versterking van de rol van particuliere beveiliging.

Er is brede steun voor intensivering van het beleid gericht op de aanpak van criminaliteit en onveiligheid in de toekomst. Een groep heeft haar hoop vooral heeft gevestigd op meer 'formeel toezicht en technologie' en een groep verwacht veel van 'eigen verantwoordelijkheid en sociale preventie'. In de laatste groep zijn vrouwen oververtegenwoordigd. Hoe negatiever de toekomstverwachting over de ontwikkeling van de criminaliteit, hoe groter de wens tot een intensivering van de aanpak.

De criminaliteit blijft in de toekomst sterk lijken op de criminaliteit van nu. Zij zal instrumenteel (financieel gewin) of expressief (geweld, agressie) van karakter zijn. De daders zullen vooral jonge mannen zijn en daarnaast carrièrecriminelen en 'overtuigings'misdadigers (terroristen). Nieuwe kansen worden criminaliteit geboden door de opening van Europese grenzen, het vrije verkeer van mensen en goede computerfaciliteiten. De infrastructuur van de moderne samenleving staat ook de crimineel ten dienste. Zijn voorkeur zal uitgaan naar producten van het CRAVED-type (*concealable, removable, available, valuable, enjoyable, disposable*). De laptop en de mobiele telefoon zijn daar voorbeelden van.

Het antwoord van de samenleving en het bedrijfsleven zal liggen in de betere bescherming, de betere identificatie en de betere opspoorbaarheid van hun eigendommen. Als reactie daarop kan de criminaliteit harder en gewelddadiger worden. Dat kan ook het gevolg zijn van het toenemen van de sociale afstand tussen allochtonen en autochtonen en de verdere ontwikkeling van de jeugdcultuur naar meer gebruik van alcohol en drugs.

Angst voor en afkeer van geweld gaat in de moderne samenleving gepaard met een fascinatie voor geweld (vermaaksindustrie) en een neiging de werkelijke aan-

wezigheid ervan te overschatten. Het geweld in de wereld wordt dagelijks getoond en lijkt daardoor ook deel te zijn van levens en samenlevingen waarin geweld juist een uitzondering is. Het gevoel van onveiligheid en bedreiging staat betrekkelijk los van de werkelijke aanwezigheid van gevaar en het optreden daartegen. Niettemin is het duidelijk dat de overheid het criminaliteits- en veiligheidsbeleid inmiddels sterk geïntensiveerd heeft. Daarbij is de aandacht verschoven van het delict naar de dader. Aan het einde van dit decennium moeten criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20% tot 25% gedaald zijn, de politie heeft zich verbonden aan prestatiecontracten en het strafrechtelijk systeem wordt verder versterkt.

Repressie kan niet alles, preventie zal aan belang winnen. Het is niet reëel te verwachten dat burgers onderling meer dan nu het geval is, hun conflicten kunnen regelen en elkaar op onbetamelijk gedrag willen en durven aanspreken. Voor het overheidsbeleid is het besef essentieel dat burgers enerzijds niet veel vertrouwen hebben in de huidige instituties van politie en justitie en anderzijds verwachten dat criminaliteit en onveiligheid in de toekomst sterk toenemen.

11 Wonen

Ruim 35 jaar geleden werd een poging gedaan de 'toekomstwaarde' van een woning te omschrijven. Meer techniek, grotere welvaart en andere sociaal-culturele veranderingen zouden leiden tot ruimere woningen voor kleinere gezinnen met meer comfort en een grotere vrijheid voor de individuele gezinsleden. Overdag zouden meer huizen leeg staan (werkende vrouwen) en mede daardoor zou de behoefte ontstaan aan meer en koele bergruimte voor de zelfgehaalde boodschappen. De auto had zijn eigen plaats bij de woning en de behoefte aan een hobbyruimte en een eigen buitenruimte zou toenemen, evenals de vrijheid om de woning te verbouwen, ook als huurder.

Het is een goede benadering van de werkelijkheid in 2004 gebleken. Opvallend is vooral de hoge mate van huishoudensverduunning geweest. Het aantal personen per huishouden is met een gemiddelde van 2,3 de helft van wat het vijftig jaar geleden was. Tot het jaar 2020 wordt nog een geringe verdere daling tot 2,2 verwacht bij een totaal van 7,9 miljoen huishoudens. Vooral het aantal huishoudens van alleenstaanden – nu al een derde van alle huishoudens – zal nog verder toenemen tot ongeveer 3 miljoen.

Ook alleenstaanden willen een volwaardig huis voor zichzelf. Dat geldt evenzeer voor ouderen, die in de toekomst vaker dan in het verleden verwacht, zelfstandig zullen (willen) blijven wonen (nu al 94% van alle 65-plussers). Dat vraagt om een grotere beschikbaarheid van voor hen geschikte woningen, zonder trappen en met een aanbod aan zorg en diensten. Voor de periode tot 2015 gaat het om de bouw van 312.000 woningen en de verbouw van 300.000 woningen. De auto heeft het wonen grotendeels losgemaakt van het werken, winkelen en recreëren. De gemiddelde woon-werkafstand is in vijftien jaar toegenomen van dertien tot zeventien kilometer. Er zijn nu zeven miljoen personenauto's in Nederland, meer dan de helft van de huishoudens heeft één auto, bijna een kwart twee of meer. Het wagenpark blijft nog groeien en daarmee ook het aantal files, nu al bijna honderd per dag. In 2020

zal Nederland zeker negen miljoen auto's tellen en dat zal behalve op de weg ook in de woonbuurten merkbaar zijn in een grote behoefte aan parkeervoorzieningen zo dicht mogelijk bij de eigen woning.

Hoewel het kwantitatieve woningtekort, ondanks optimistische meldingen eind jaren negentig, nog allerminst is opgelost, is er steeds meer aandacht voor kwalitatieve tekorten in het woningenbestand. Er is grote behoefte aan ruime woningen met flink wat eigen ruimte per gezinslid (individualisering binnen het gezin). In de praktijk leidt dat voor nieuwbouwwoningen tot grotere huizen op kleine kavels. Een hoge waardering van privacy is een van de opmerkelijkste karaktertrekken van het wonen en leven aan het begin van de eenentwintigste eeuw. Vrijwel niemand wil inwoning van familie in het eigen huis en de directe nabijheid van familie en vrienden wordt evenmin gewenst. Allochtone ouderen – nu nog weinig in getal – hebben daar overigens wel wat meer interesse in. Dezelfde woonplaats of dezelfde regio is voor twee derde van de Nederlandse burgers voldoende dichtbij voor familie en vrienden.

Suburbaan leven geniet de voorkeur van de meeste Nederlanders, met als uitzondering de werkende of studerende alleenstaanden. Ook allochtonen kiezen voor het wonen in de buitenwijken en de randgemeenten en voor een eengezinswoning in eigendom. Naarmate men financieel en sociaal meer tot de middenklasse behoort, volgt men de autochtone trek naar buiten. Het nadeel is dat in de steden de segregatie tussen de achterstandswijken en de welvarende wijken in alle opzichten steeds groter wordt. In de huursector levert dat voor de woningbouwcorporaties in de minder goede wijken vaak weer nieuwe toezichthoudende en controlerende functies op. Het aanzien van de sociale huursector is in de loop der jaren minder gunstig geworden.

Meer dan de buitenkant is de binnenkant van de woning van belang geworden om uitdrukking te geven aan de eigen identiteit en aan de toenemende behoefte aan comfort. Keukens en badkamers zijn 'roerende' zaken geworden, die men afhankelijk van de persoonlijke smaak verandert en vernieuwt. Dat geldt niet alleen in de koopsector, maar ook voor huurwoningen, waarin de vrijheid om blijvende renovaties aan te brengen wat is toegenomen. Een tweede huis is voor de meeste mensen niet haalbaar, maar naar schatting 4% à 5% van de Nederlandse huishoudens heeft toch een nevenverblijf, vaak in de vorm van een stacaravan. Voor de toekomst wordt een behoorlijke stijging van het aantal tweede woningen, zowel in Nederland als daarbuiten, verwacht.

De informatisering heeft ook het wonen niet onberoerd gelaten. In de overgrote meerderheid van de huishoudens bevindt zich minstens één pc en 11% van de werkenden werkt regelmatig thuis in plaats van op kantoor. De helft van hen doet dat in een aparte werk- of studeerkamer. De informaticatoepassing in en ten behoeve van de woning zelf is nog weinig voortgeschreden en blijft duidelijk achter bij de technische mogelijkheden. Beveiliging en alarm zijn de belangrijkste toepassingen en voor de nabije toekomst is een uitbreiding in de richting van vooral automatisering (verwarming, verlichting) te verwachten. Ongeveer de helft van de bevolking vermoedt dat in 2020 het prototypische 'huis van de toekomst' met de daarbij behorende domotica wel standaard geworden zal zijn.

Wonen is een dure voorziening en dat roept de vraag op welke begrenzingen financieel en dus ook ruimtelijk worden gesteld aan de woonwensen en woonbehoefte van de Nederlandse bevolking. In de twintigste eeuw is de strijd tussen de voorstanders van de 'tuinstad'gedachte enerzijds en van de functie-analytische hoogbouw anderzijds wat de meerderheid van de bevolking betreft, beslecht in het voordeel van de tuinstad. De hoogbouw is als eerste keuze alleen favoriet in de marktniche van stedelijk levende mensen zonder kinderen.

Beide stromingen in de architectuur en stedenbouw kenmerkten zich door een deterministische inslag. In het huisvestingsbeleid voor de eenentwintigste eeuw krijgt het element van de keuzevrijheid van de burger sterke nadruk en tegelijkertijd is er bij de aanleg van nieuwbouwwijken een tendentie te zien naar rekening houden met het eigen karakter van de bestaande omgeving. De tegenstelling tussen stad en land vervaagt.

Twee derde van de Nederlanders verwacht dat in 2020 het groene hart van de randstad overwegend verstedelijkt zal zijn, maar meer mensen vinden dat geen wenselijke ontwikkeling. Niettemin is het verlangen om minstens pseudo-landelijk (ruim, groen, veilig) te wonen, erg groot. Het Ruimtelijk Planbureau bepleit dan ook uitbreiding van de woningvoorraad op het platteland en het beleid van de rijksoverheid wil daar ook meer ruimte voor laten, een en ander afhankelijk van het beleid dat gemeenten en provincies zelf willen voeren. Het risico dat op deze wijze de gezochte ruimte en het zo gewenste groen zelf ten prooi vallen aan de verstedelijking waar men aan wil ontsnappen, is niet gering.

De trek vanuit de grote steden naar buiten zal zeker nog sterker worden, nu de steden steeds meer gezien worden als onveilige plaatsen waar in de toekomst ook echte gettowijken kunnen voorkomen (61% acht dat waarschijnlijk). Weliswaar is er in de grote steden veel gedaan aan sanering en stadsvernieuwing, maar dat heeft het probleem niet kunnen oplossen. Herstructurering en opwaardering van wijken met een lage sociale status en veel leefbaarheidsproblematiek om bewoners met betrekkelijk hoge inkomens voor de wijk te behouden of naar de wijk te krijgen, is een nieuwe poging om het tij te keren, te beginnen met de 56 'prioriteitswijken'. Het verloop in deze wijken is groot en dat laat zien dat de stad sociaal en economisch gezien zowel roltrap is als valkuil kan zijn. De succesvolle nieuwkomers verlaten de mindere wijken en de steden weer, de minder succesvollen blijven achter in het gezelschap van nog niet succesvolle nieuwkomers.

Als men denkt over de eigen woonsituatie over vijf jaar, hangen de persoonlijke zorgen voor een deel samen met de situatie van het huishouden. Jonge alleenstaanden vragen zich af of ze een geschikte woning kunnen vinden en de helft van hen maakt zich zorgen over de vraag of een woning wel te betalen zal zijn. Ouderen maken zich vaak zorgen of ze zelfstandig kunnen blijven wonen. Betaalbaarheid, netheid en veiligheid zijn voor burgers de grootste persoonlijke zorgen op woongebied.

Weinig mensen (12%) denken dat het in 2020 gemakkelijker zal zijn een woning te vinden dan nu. Veel mensen ondervinden zelf de problemen van de huidige

woningmarkt: achterblijvende nieuwbouw, hoge prijzen voor koopwoningen, beperkte beschikbaarheid van huurwoningen. Vooral starters merken dat. Van degenen die rond 1963 zijn geboren, had 70% op zijn dertigste een eengezinswoning, van degenen die rond 1971 zijn geboren, is dat 56%. De meeste mensen verwachten dat in 2020 de aftrek voor de hypotheekrente beduidend minder is geworden (74%) en dat ook de huursubsidie beduidend minder is (80%). In beide gevallen lijkt dat een reële verwachting voor de toekomst te zijn, gezien de weg die het beleid al is ingeslagen.

De belangstelling voor een koopwoning is groot en in de woningvoorraad zal het aandeel huurwoningen langzaam maar gestaag blijven dalen. Sociale huurwoningen zullen de woningvoorraad van de grote steden blijven domineren en steeds meer het domein worden van de lage inkomensgroepen.

Woongedrag is niet erg aan verandering onderhevig. De woningvoorraad verandert langzaam (1% groei per jaar), woningen zijn maar beperkt aan te passen en op de woningmarkt is de vraag groter dan het aanbod. 'Woonconsumenten' worden in hun gedrag sterk bepaald door de levensfase. Na de 35-jarige leeftijd wordt er weinig meer verhuisd en als het gebeurt, dan vaak in dezelfde gemeente en naar een eengezinshuis. De wensen voor de toekomst gaan vooral in de richting van meer van hetzelfde: nieuwere huizen, grotere kavels, meer parkeermogelijkheden.

12 Vrijtijdsbesteding

Door de gestegen arbeidsparticipatie is de gemiddelde hoeveelheid vrije tijd tussen 1995 en 2000 teruggelopen van ongeveer 47 uur naar 45 uur per week. Mensen identificeren zich tegenwoordig als persoon sterk met hun vrijetijdsinteresses en ontlenen daar ook een flink deel van hun identiteit aan. Dat is een culturele verandering die zich in de toekomst zal handhaven. Maatschappelijk gezien is het domein van de vrije tijd inmiddels sterk verzelfstandigd en economisch uitgegroeid tot een omvangrijke eigen sector. De reële uitgaven gaven tussen 1975 en 2000 een groei van bijna 80% te zien. In de aantallen audiovisuele apparaten en computers voor thuisgebruik was de groei zelfs meer dan 150%.

In de periode 1990-2001 nam het aantal vakanties per hoofd van de bevolking met meer dan 10% toe tot 1,3 vakanties per jaar, het totale aantal uitstapjes bleef met ongeveer vijftig per persoon per jaar bijna gelijk. De uitgaven voor uitstapjes verdubbelden tot 11,5 miljard euro, voor vakanties werd in 2001 bijna 10 miljard euro uitgegeven. Vakanties vinden steeds meer in het buitenland plaats (60%) en dan ook steeds meer per vliegtuig (ruim 30%). Driekwart van de Nederlanders gaat met vakantie.

De vrije tijd is in uren wat minder geworden, maar de vrijetijdsuren worden wel intensiever gebruikt en er wordt ook meer geld per uur besteed. Vrijtijdsbesteding is de toekomst van een zich snel ontwikkelende vrijetijdsmarkt. Op de lijst van zeer belangrijke zaken in het leven staat 'vrije tijd' inmiddels hoger genoteerd dan 'werk' en het verschil wordt geleidelijk groter. Hoewel 'gezin' en 'vrienden en bekenden' nog veel hoger als zeer belangrijk genoteerd staan, neemt de tijd die daaraan besteed

wordt toch af. Datzelfde geldt voor de organisatiegraad van de vrijetijdsbesteding. Nu is nog 46% van de bevolking van 12 jaar en ouder lid van een vrijetijdsvereniging (sport, hobby).

De ontwikkeling voor de nabije toekomst gaat in de richting van een verdere individualisering en intensivering onder gebruikmaking van steeds meer commerciële vrijetijdsdiensten. De vrijetijdsbesteding is naar haar aard informeel van karakter, terwijl de sector zelf voor een aanzienlijk deel in het teken staat van informatisering en internationalisering.

In meerderheid verwacht de Nederlandse bevolking zeker niet dat er in 2020 meer vrije tijd is dan nu. 42% denkt dat er dan meer gewerkt zal moeten worden en minder vrije tijd zal zijn, 33% verwacht dat de verdeling ongeveer zal zijn zoals nu en slechts 14% denkt dat er meer vrije tijd zal zijn. Gevraagd naar de eigen voorkeur over ongeveer vijf jaar zegt 7% van de nu werkende mensen dan graag meer te willen werken, 57% houdt het graag zoals het nu is, en 36% zou minder willen werken en meer vrije tijd willen hebben.

De besteding van de vrije tijd zal tegen 2020 naar eigen verwachting vaak anders zijn dan nu. Over de hele bevolking gezien wil men dan meer tijd geven aan achter-eenvolgens de kinderen of kleinkinderen, internetten, vrienden en reizen. Minder tijd zal er gaan naar vrijwilligerswerk, gewoon niets doen, museum- en theaterbezoek. De verschillen per leeftijdscategorie zijn groot: de ouderen (vanaf 55 jaar) denken vooral minder vrijwilligerswerk en sport te gaan doen en ook minder uit te gaan of een theater c.q. museum te bezoeken. Meer tijd zal er gaan naar de kleinkinderen, lezen, tv-kijken en muziek luisteren. De jongste groep (16-34 jaar) denkt vooral meer tijd kwijt te zijn aan de kinderen, internet en sport. En de middengroep (34-54 jaar) heeft internet, hobby's, reizen en vrienden hoog genoteerd staan.

De meest essentiële waarde die met de vrije tijd verbonden is, is de beleving van vrijheid ('kunnen doen waar je zin in hebt'), gevolgd door zelfontplooiing ('iets doen waar je goed in bent'), betrokkenheid bij anderen en ontspanning. De ontplooiingsdimensie is vooral belangrijk voor jongeren, ouderen kiezen daar duidelijk minder voor. Het verschil in levensfase speelt hier een rol, maar ook de grotere betekenis die de vrije tijd voor jonge generaties heeft in het kader van de identiteitsvorming.

Kunst en cultuur bieden een vrijetijdsaanbod, dat maatschappelijk en politiek op bijzondere aandacht en steun mag rekenen. Een elementaire doelstelling van het cultuurbeleid van de overheid is het stimuleren van het bezoek aan musea en podia, aan tentoonstellingen en voorstellingen. Het bezoekersbeeld is al geruime tijd constant. In 2003 bracht 37% van de bevolking van 12 jaar en ouder minstens een keer een bezoek aan een museum en 25% ging naar een toneelvoorstelling, concert of ballet. De jongste leeftijdsgroep lijkt inmiddels weer wat meer naar een museum te gaan, maar de leeftijdsgroep van 18-34 jaar doet dat juist duidelijk minder. Allochtonen zijn vergeleken met de jaren negentig zowel meer musea (22%) als meer podiumvoorstellingen (14%) gaan bezoeken.

Qua opleiding horen veel meer mensen dan tien of twintig jaar geleden tot de categorie van potentiële bezoekers van musea en podia. Omdat de vrijetijdsmarkt voor een aanmerkelijk deel een verdringingsmarkt is, moeten de cultuuraanbieders concurreren met veel andere aanbieders om de gunst, de tijd en het geld van de consument. Tot nu toe slaagt de cultuursector er maar beperkt in de strijd te winnen. Voor de nabije toekomst lijkt er geen grote verbetering in het verschiep te liggen. Weinig mensen verwachten dat ze in de toekomst zelf vaker naar een museum of theater gaan.

Enigszins vergelijkbaar is de situatie van de publieke omroep, met dien verstande dat de tv-kijktijd van de Nederlandse bevolking zelfs steeds verder verschuift in de richting van de commerciële zenders. In 2000 keek vergeleken met 1990 en 1995 nog maar een kleine minderheid van de jongeren naar de publieke omroep. Van de tv-kijktijd van de bevolking van 12 jaar en ouder werd in 2000 32% besteed aan de publieke omroep, bij de jongste groep (12-17 jaar) lag dat nog niet op de helft. De kijktijdstreefcijfers die de publieke omroep zichzelf heeft gesteld (40% van de kijktijd tussen 18.00 en 24.00 uur), werden in 2003 niet gehaald.

Het mediagebruik verandert snel: er wordt minder gelezen, televisiekijken (de belangrijkste vrijetijdsbesteding van de Nederlander) stabiliseert in aantal uren, maar verschuift steeds verder naar de commerciële zenders, het ICT-gebruik is nog steeds in opmars. Hoe jonger, hoe sterker deze trends. Voor de toekomst mag verwacht worden dat het mediagebruik zowel door eigen bezit als door betere technische mogelijkheden om zelfstandig thuis te programmeren en muziek en beeld vast te leggen, verder zal individualiseren.

Tot de voornaamste vormen van vrijetijdsbesteding hoort de actieve en passieve sportbeoefening. Nederland telt bijna 5 miljoen leden van sportverenigingen en 1,2 miljoen vrijwilligers op dit gebied. De individualisering en de commercialisering worden ook in de sport steeds duidelijker merkbaar, evenals de professionalisering. De verbinding tussen topsport, de media en de vermaaksindustrie wordt alsmaar hechter. In veel opzichten kan daarom gezegd worden dat de samenleving 'versport', maar de sport zelf 'ontsport'. Anno 2003 gaf 73% van de bevolking te kennen sportief actief te zijn. Onder allochtonen en onder ouderen ligt dat percentage lager. Topsport is op zichzelf geen garantie voor een grotere sportdeelname in de bevolking. Men legt de relatie tussen sport en gezondheid wel steeds vaker.

Voor de toekomst zijn de meest prominente trends: minder vrije tijd, meer commercialisering van vrijetijdsdiensten, hogere kapitaalsintensiteit van de vrijetijdsbesteding, intensivering van de beleving. Van tegentrends of tegenbewegingen is niet veel te merken.

I

HET ZESTIENDE SOCIAAL EN CULTUREEL RAPPORT KIJKT ZESTIEN JAAR VOORUIT



I.1	Op het breukvlak van twee eeuwen	47
I.2	Nadenken over de toekomst	49
I.2.1	Individualisering	53
I.2.2	Informalisering	56
I.2.3	Informatisering	58
I.2.4	Internationalisering	60
I.2.5	Intensivering	63
I.3	Verwachting en wens, zorg en hoop	65
I.3.1	Typisch Nederlands	67
I.3.2	Ontevreden met de Nederlandse samenleving, tevreden met het eigen leven	69
I.3.3	De ongewenste toekomst	73
I.3.4	Tussen zorg en hoop	75
I.3.5	De gewenste toekomst	77
I.4	De traditie als toekomst	80
I.5	Een beperkte toekomst	82
	Bijlage bij hoofdstuk 1	87
	Noot	88
	Literatuur	89

1 Het zestiende Sociaal en Cultureel Rapport kijkt zestien jaar vooruit

Paul Schnabel

1.1 Op het breukvlak van twee eeuwen

Tegen de verwachting in lijkt zo kort na de bijna rimpelloos verlopen overgang van de twintigste naar de eenentwintigste eeuw naar het woord van Jan Romein toch weer een 'breukvlak van twee eeuwen' zichtbaar te worden. De nieuwe economie bleek de belofte van groei zonder recessie niet waar te kunnen maken, de terroristische dreiging werd beklemmender dan de koude oorlog ooit was, en onder de zelfgenoegzaamheid van het Nederlandse poldermodel bleken grote maatschappelijke spanningen en diepe gevoelens van politiek ongenoegen schuil te gaan. Een eeuw die mooi eindigde, kreeg een vervolg in een moeizaam begin.

In het mooie jaar 2000 formuleerden het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) voor een discussie in het kabinet over de beleidsprioriteiten in de nieuwe eeuw een aantal gedachten, die later verzameld zijn in *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn* (CPB/SCP 2000). Op basis van de essays en de discussies in het kabinet zijn in het jaar daarna door departementale werkgroepen de *Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid* (AZ 2001) opgesteld. Het tweede Paarse kabinet zag de 'bouwstenen voor toekomstig beleid' op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, economie, belastingen en sociale infrastructuur niet als een testament voor een volgend kabinet, maar als inderdaad verkenningen van de ruimte voor nieuw beleid van elk nieuw kabinet van welke signatuur dan ook. Wim Kok kondigde er zijn afscheid uit de politiek mee aan, Pim Fortuijn maakte in dezelfde dagen zijn entree in de politiek, twee weken na de presentatie van de *Verkenningen* vond de aanslag op de Twin Towers in New York plaats.

Dat is nu drie jaar geleden, maar nog altijd zeer bepalend voor het heden. De politieke rust is in Nederland wel teruggekeerd, maar het gevoel van zelfgenoegzaamheid en zelfvoldaanheid allermindst. De economie die in 2000 al de eerste tekenen van recessie vertoonde, herstelt zich maar moeizaam, met name ook in Nederland. De angst voor terrorisme beheerst het internationale politieke klimaat en verzuurt in Nederland de verhouding tot de etnische minderheden uit de islamitische landen. De uitbreiding van de Europese Unie (EU) met tien nieuwe lidstaten wordt niet als een bewijs van succes van het concept van de supernationalen samenwerking gezien, maar als een onvermijdelijke ontwikkeling met mogelijk meer kosten dan opbrengsten.

De balans is inmiddels al vele malen opgemaakt, maar hoe moet het nu verder? De toekomst komt mede door ons eigen politieke en economische handelen tot stand, al blijft de uitkomst daarvan ook bij de beste planning ongewis. Dat is altijd zo

geweest, maar nog maar enkele jaren geleden was er toch sprake van meer vertrouwen en optimisme. Het perspectief was veelbelovend – meer vrede, hogere welvaart, grotere duurzaamheid – en de weg erheen goed geplaveid en duidelijk gemarkeerd.

Dat lijkt nu minder het geval, de doelen zijn wel dezelfde gebleven, maar het zicht is beperkt en de weg ligt vol obstakels. De technocratische benadering van de Verkenningen, die zo goed past bij de toekomst als een verlengde van het heden, schiet dan tekort. Wat gemist wordt, is een overgang van het in de samenleving inmiddels in brede kring doorgedrongen besef van de noodzaak van verandering naar een breedgedragen gevoel van bereidheid tot verandering, dat de problemen en tegenslagen van nu tot een uitdaging kan maken. Dat vraagt niet eens om een nieuwe ideologie, waar inspiratie en energie uit kan worden geput, voldoende is al een gevoel van verantwoordelijkheid voor de welvaart en het welzijn van de komende generaties of simpeler nog, de wil de competitie aan te gaan met landen, economieën en samenlevingen die nog alles te winnen hebben. Dat is ook de opdracht die in de Lissabonstrategie van de landen van de Europese Unie besloten ligt.

Tegen deze achtergrond moet het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, het zestiende in de reeks die in 1974 is begonnen, gelezen worden. De bij de instelling van het Sociaal en Cultureel Planbureau gegeven opdracht ‘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’ is in dit Rapport wel heel letterlijk genomen. Zoals altijd wordt de situatie op de verschillende gebieden van het ‘sociaal en cultureel welzijn’ – wonen, werk, zorg, onderwijs, vrije tijd, veiligheid, sociale zekerheid, cultuur, participatie, integratie – in kwantitatieve en kwalitatieve zin besproken en nader bezien in relatie tot het beleid van vooral de rijksoverheid.

De samenhang is ditmaal gezocht in een gemeenschappelijk interpretatiekader, dat wordt gevormd door de langlopende maatschappelijke processen, die in 2000 in *Trends, dilemma's en beleid* zijn onderscheiden: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering. In 1994, toen de toekomst eveneens het thema was van het Sociaal en Cultureel Rapport, werd individualisering al onderkend als het voornaamste proces van verandering in onze samenleving. Uiteraard bieden de nu onderscheiden vijf ‘T's’ ook een perspectief op de toekomst, omdat hun werking zich in de komende jaren en decennia nog zal voortzetten. Om echter tevens een indruk te krijgen van de ontwikkelingen die in de samenleving zelf worden verwacht, hebben we een steekproef uit de Nederlandse bevolking gevraagd naar hun wensen en verwachtingen op het brede gebied van het welzijn voor het jaar 2020. Ten aanzien van de eigen levensloop is gevraagd om de periode tot 2010 als referentiepunt te nemen. Veel verder vooruitkijken is voor de meeste mensen alleen in heel globale termen mogelijk. Ten slotte is in de verschillende hoofdstukken ook nog rekening gehouden met de plannen van het kabinet en de in Europees of mondiaal verband te verwachten ontwikkelingen.

Het Sociaal en Cultureel Rapport 1998 bood aan het eind van de twintigste eeuw een overzicht van 25 jaar sociale verandering. Het historische perspectief gaf op veel gebieden een oplopende reeks prestaties te zien, veel dingen om trots op te zijn naast een aantal blijvend lastige problemen zoals de sterk gestegen criminaliteit. In 2000 is in het bijzonder aandacht besteed aan de positie van Nederland als samenleving en als verzorgingsstaat in vergelijking met andere landen binnen en buiten de Europese Unie. Best of class kon toen maar zelden van Nederland gezegd worden en anders dan Nederlanders zelf geneigd zijn te denken, was Nederland in de Europese Unie ook als verzorgingsstaat in het midden en niet aan de top aan te treffen. Het thema van 2002 was de kwaliteit van de publieke of quataire sector. Het oordeel van de Nederlandse bevolking daarover was bepaald niet mild. In veel gevallen had zij ook, objectief gezien lang niet altijd terecht, het gevoel dat de situatie in de zorg en het onderwijs eerder slechter dan beter was geworden in de afgelopen jaren.

In veel opzichten sluit het Sociaal en Cultureel Rapport 2004 aan bij wat al in 2002 geconstateerd kon worden. Nog duidelijker is de discrepantie geworden tussen wat men in de toekomst verwacht en wat men zelf wenselijk zou vinden. En net als in *De sociale staat van Nederland 2003* valt op hoe groot het verschil is tussen de mate van tevredenheid met het eigen leven en die met de Nederlandse samenleving en de overheid. Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht, zo klinkt het in de enquête die we onder ruim 2000 Nederlanders hebben gehouden.

In dit eerste hoofdstuk worden een aantal algemene uitkomsten van de enquête in paragraaf 1.3 besproken. In de afzonderlijke sectorale hoofdstukken komen de specifieke uitslagen aan de orde. Paragraaf 1.2 bevat een korte beschouwing van de vijf algemene maatschappelijke processen, die met het onderzoek naar de toekomstverwachtingen van het SCP (afgekort TO'S'04) het verbindende thema van dit Rapport vormen. In de bijlage bij dit hoofdstuk is een korte toelichting op de opzet en uitvoering van de enquête te vinden.

1.2 Nadenken over de toekomst

De aanslag op het World Trade Center in New York en het Pentagon in Washington op 11 september 2001 was niet te voorzien geweest en op de dag zelf was het volstrekt onduidelijk wat deze gebeurtenis zou gaan betekenen voor de verhouding met moslims in Nederland. De moord op Pim Fortuijn was niet voorspeld en ook niet te voorspellen, maar men mag vermoeden dat de gevolgen ervan heel anders zouden zijn geweest wanneer de dader onbekend zou zijn gebleven of erger nog, in opdracht van een politieke partij of de regering gehandeld zou hebben. Wat en hoe dat 'andere' geweest zou zijn, valt niet te zeggen, zoals er ook niets zinnigs te zeggen valt over de vraag wat er gebeurd zou zijn als Pim Fortuijn was blijven leven.

Nadenken over de toekomst wordt vrijwel onmogelijk, wanneer er rekening moet worden gehouden met aanslagen, oorlogen, rampen of de komst van een verlosser. Het is ook niet mogelijk nog onbekende ontwikkelingen of nog niet gedane uitvindingen erin te betrekken. Met alle onzekerheden die ermee verbonden zijn, is het

toch verstandig uit te gaan van wat er al is en wat redelijkerwijs in de toekomst onder dezelfde of andere omstandigheden te verwachten is. Als Nederland in 2020 ongeveer 18 miljoen inwoners zal tellen – dat is heel waarschijnlijk –, dan weten we met vrij grote zekerheid dat zo'n 14 miljoen daarvan nu reeds in leven zijn en hier wonen. 10 miljoen van hen zijn al volwassen en dus grotendeels gevormd voor de toekomst, die zij mede zelf zullen bepalen. Wat er ook mag veranderen, zij zullen zelf nog maar beperkt anders kunnen worden dan ze nu zijn. Zij zullen de Nederlandse taal blijven gebruiken en voor een aanmerkelijk deel vasthouden aan de leefstijl en leefgewoonten die ze op dit moment hebben. Biologisch zullen er ook geen verschillen zijn – al worden Nederlanders steeds langer en zwaarder – en dat betekent dat mensen moeten blijven eten en drinken, regelmatig slaap nodig hebben en gezinnen willen stichten.

De 14 miljoen van nu die 2020 zullen halen, zullen dan voor het overgrote deel leven op het grondgebied van het huidige Nederland in een omgeving die zeker zoveel op Nederland nu zal lijken als ons land nu nog lijkt op zichzelf in 1988. Van de huizen van 2020 staat al minstens 85%. Of Nederland in 2020 ook nog een zelfstandige staat zal zijn, is wat minder zeker, maar nog altijd heel waarschijnlijk. Moeilijker wordt het om te voorzien hoe Nederland er dan economisch voor zal staan, al hoeft niemand te betwijfelen dat de economie niet plotseling weer gebaseerd zal zijn op de bedrijfstakken en industrieën die in de afgelopen dertig jaar uit ons land zijn verdwenen. Hoeveel boerenbedrijven er nog zullen zijn, weten we echter weer niet, en evenmin hoe het boerenbedrijf er dan uit zal zien of zelfs waar het zal staan. De verwachting is wel dat de algemene welvaart zal blijven groeien, maar zeker is dat niet en de twijfels daarover worden luider.

We sparen voor de toekomst en verzekeren ons tegen de toekomst. We gaan ervan uit dat het geld er zal zijn als we het nodig hebben en dan de waarde vertegenwoordigt die we er nu van verwachten. Dat blijft een gok en kan een teleurstelling worden. Dat willen we ons liever niet voorstellen, zoals we ons ook niet goed kunnen voorstellen dat veiligheid, zorg en onderwijs heel anders zullen zijn dan nu. Misschien dat de informatica, die nu al heel anders is dan in 1988, hier weer nieuwe wegen opent, maar iets anders dan meer van hetzelfde gaat de fantasie van bijna iedereen te boven. Datzelfde geldt voor de mobiliteit en de vrije tijd, de deelname aan culturele activiteiten en de belangstelling voor sport. Het zal allemaal wel een beetje zijn zoals nu en toch ook weer een beetje anders.

Als het zo moeilijk is om uit te gaan van wat er verandert, is het misschien interessanter scherp te gaan kijken naar wat hetzelfde blijft en vervolgens te onderzoeken hoe dat in de toekomst toch weer verandert. Dat is dan geen voorspellen in de strikte zin van het woord meer, maar doortrekken van trends, in kaart brengen van de mogelijke gevolgen van bepaalde beleidslijnen of politieke afspraken, verkennen van ontwikkelingen, onderkennen van uitdagingen, benoemen van problemen, beschrijven van processen en afwegen van zekerheden en onzekerheden. Als het goed is, leidt dat niet alleen tot verheldering van de situatie nu, maar ook tot de formulering van suggesties om dingen beter of anders te doen.

In een Sociaal en Cultureel Rapport ligt het accent begrijpelijkerwijs op de vraag naar het leven van de burger – zijn of haar sociaal en cultureel welzijn – in de toekomst en naar de ontwikkelingen die zich in samenleving en maatschappij voltrekken, met name die die mede beïnvloed worden door het beleid van de overheid. Anders gezegd, de wereldpolitiek, de economie, de ruimtelijke ordening, het milieu, de voedselvoorziening en de grondstoffen blijven grotendeels of geheel buiten beschouwing en worden geacht naar verhouding in de komende vijftien tot twintig jaar ongeveer zo te blijven als nu. Dat is een cruciale veronderstelling, omdat Nederland zich aan het begin van de eenentwintigste eeuw in een wat ambigue positie bevindt. Aan het eind van de twintigste eeuw hoorde Nederland qua nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, qua vestigingsklimaat, qua arbeidsproductiviteit en qua economische groei tot de kopgroep van de ontwikkelde landen (SCP 2000). Dat is nog steeds zo, maar veel minder overtuigend dan toen. Voor in het peloton is ook nog mooi, maar er is toch grote zorg over het behoud van een prominente plaats op de ranglijst van goed presterende landen. De hoge positie die Nederland al jaren inneemt op de wereldranglijsten van tevredenheid, geluk en geletterdheid is wat minder gevoelig voor concurrentie, maar het was wel schrikken toen Nederland niet meer voorkwam bij de eerste tien landen op de wereldranglijst van de World Health Organization en binnen de Europese Unie tot de kleinste investeerders in onderwijs bleek te behoren.

Processen van verandering

Het Sociaal en Cultureel Rapport geeft per hoofdstuk een beeld van de stand van zaken op een bepaald terrein van het persoonlijk en maatschappelijk leven van de Nederlanders – van huishoudensvorming tot huisvesting, van onderwijs tot werk, van integratie tot participatie, van gezondheid tot sociale zekerheid, van criminaliteit tot informatica –, gevolgd door een beschouwing over de ontwikkelingen die in de toekomst tot ongeveer het jaar 2020 zijn te verwachten. Een bijzonder element daarin is het oordeel van de Nederlandse bevolking over wat de toekomst zal brengen en hoe gelukkig of ongelukkig men daarmee is. Een vaste randvoorwaarde in ieder hoofdstuk is natuurlijk steeds de verwachte groei en de veranderende samenstelling van de bevolking in de komende decennia.

Op de verschillende terreinen van het persoonlijk en maatschappelijk leven zijn op basis van een analyse van de ontwikkeling in de tijd enkele gemeenschappelijke processen te onderkennen. Zij bepalen niet zozeer de richting van de ontwikkeling, maar worden in de richting en de aard van de ontwikkeling geleidelijk als proces zichtbaar. Hun werking strekt zich uit over vele jaren, vaak decennia en in een enkel geval zelfs meer dan een eeuw, maar varieert met de tijd in breedte, hoogte en diepte. We onderscheiden vijf processen: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering (Schnabel 2000). Ze zouden onder de algemene noemer ‘modernisering’ gebracht kunnen worden, maar dan raakt behalve de specificiteit van ieder proces op zich ook de betrokkenheid van elk van de processen op het leven van iedere burger afzonderlijk uit het zicht. ‘Interveniëring’ zou eerder door

modernisering in aanmerking komen ter aanduiding van het proces van toenemende bemoeienis van de overheid – of namens de overheid – met het leven van de burger, wat op grond van wetgeving ook kan tegen de wil of zonder reactie van de burger. In de termen van Habermas (1981) gaat het hier om een invloed van het ‘System’ (overheid, bedrijfsleven) op de ‘Lebenswelt’ van de burgers, en dat maakt ‘interveniëring’ tot een begrip van een andere orde. Het is naar zijn aard ook een ander soort begrip, dat moeilijk in procestermen gevat kan worden.

De vijf I’s hebben gemeen dat ze zich allereerst *lebensweltlich* manifesteren, in ieders eigen leven, in het samenleven en in de samenleving. Aan het begin van de twintigste eeuw waren ze alle vijf in essentie al aanwezig, maar nog zeer beperkt in breedte: het leven van een groot deel van de bevolking speelde zich nog buiten de werking van deze processen af. In de loop van de twintigste eeuw zijn ze geleidelijk aan iedereen gaan omvatten, mede door de verhoging van het opleidingsniveau, de toekenning van politieke rechten aan iedere burger, de emancipatie van de vrouw en de verbetering van de arbeidsomstandigheden en de inkomens. Na het midden van de twintigste eeuw manifesteert zich dat laatste ook in een verhoging van het materiële niveau waarop de processen zich afspelen. Nu, aan het begin van de eenentwintigste eeuw, lijkt vooral de diepte van belang te worden. Dat geldt in het immateriële vlak vooral voor de intensivering, in het materiële vlak ook voor internationalisering en informatisering. Zij zullen, meer dan nu al het geval is, het persoonlijke en maatschappelijke leven tot in de kleinste uithoeken van het bestaan gaan beïnvloeden en bepalen.

De vijf I’s komen hier elk afzonderlijk in algemene termen aan de orde, met ter afsluiting steeds een korte beschouwing over hun mogelijke werking in de nabije toekomst. In deze bespreking zullen we ook steeds rekening houden met tegenbewegingen en nadelige effecten. Het woord tegenbeweging suggereert overigens meer dan er werkelijk te zien is. De processen roepen niet zozeer een tegenbeweging op, althans niet in Nederland of andere westerse samenlevingen, maar worden eerder geconfronteerd met structuren en instituties die weerstand bieden en daardoor invloed krijgen op de inhoud, de richting en het tempo van het proces. Simpel gezegd, in een klein huis is het voor de afzonderlijke gezinsleden moeilijker in het kader van individualisering een eigen leefwereld te creëren dan in een groot huis. Dat kan ertoe leiden dat het gewoon niet gebeurt, maar als het verlangen daarnaar er is, worden er regels afgesproken of arrangementen geschapen, die de individuele leden toch meer eigen ruimte moeten geven. Soms zal het er ook toe leiden dat bijvoorbeeld een kind vroeger het huis uitgaat dan aanvankelijk de bedoeling was. In dat geval verandert niet de richting van het proces, maar wel de inhoud en het tempo.

Voor allochtonen is het verhaal van de vijf I’s in veel gevallen anders dan voor de autochtone Nederlanders, voor wie het nauwelijks meer is dan een omschrijving van de cultuur waarin ze als vanzelfsprekend leven en die ze ook weer zelf tot stand brengen. Wie echter uit een cultuur komt waarin de collectiviteit de kern van het leven vormt, de verhoudingen hiërarchisch zijn, de toegang tot informatie door analfabetisme beperkt wordt en internationalisering een bedreiging van het eigene inhoudt, zal de integratie in een samenleving waarin de uitgangspunten zo heel anders zijn,

erg moeilijk vinden. Op het materiële vlak is dat meestal gemakkelijker en gaat het ook sneller dan op het immateriële vlak. Dat geldt voor de eerste en het geldt ten dele eveneens nog voor de tweede generatie. Voor de Nederlandse samenleving is de ondersteuning van de integratie van nieuwkomers een wat onverwacht en laat gekomen aspect van het proces van internationalisering.

1.2.1 Individualisering

‘Het idee is dat individualisering de belangrijkste onomkeerbare sociaal-culturele kracht is in de komende periode’, zo concludeert het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994* in een beschouwing over de ontwikkelingen tot ongeveer 2010 (SCP 1994: 612). Inmiddels betwijfelt een aantal auteurs of de ontwikkelingen die als individualisering benoemd zijn, die naam wel verdienen (Elchardus 2004). Is individualisering niet een mythe en blijven mensen niet toch deel uitmaken van een ‘kudde’, al kunnen ze die dan tegenwoordig zelf kiezen (Duyvendak en Hurenkamp 2004). In veel opzichten is de samenleving wat opvattingen en leefstijl betreft, zelfs homogener dan ooit en de sociale controle is ook niet afgenomen, alleen voor een aanzienlijk deel overgenomen door de media. Men kan hoogstens spreken van detraditionalisering en de-institutionalisering (Felling 2004) of van decollectivering, meer van modernisering dus dan van individualisering.

Individualisering is niet hetzelfde als individualisme, al is er wel een verbinding met deze filosofische stroming (Schnabel 1999). De critici van het gebruik van het begrip ‘individualisering’ als omschrijving van ‘de belangrijkste sociaal-culturele kracht’ van onze tijd lijken deze verbinding zo zwak te vinden, dat het naar hun oordeel te veel eer zou zijn de suggestie van de verbinding zelfs maar te wekken. Bovendien zou het begrip ‘individualisering’ het zicht ontnemen op de ontwikkelingen die werkelijk aan de gang zijn en die veeleer in de richting wijzen van continuïteit in een modern jasje. Bovendien constateren ze een zo hoge mate van conformisme en groepsgedrag, dat het idee van het autonome individu dat zelf zijn eigen en unieke keuzen maakt, verder weg lijkt dan ooit. Mensen zouden meer dan ooit hetzelfde zijn en ook hetzelfde willen zijn.

Dat lijkt toch een onderschatting van wat er aan de hand is en vooral van het beeld dat mensen van zichzelf hebben. Zij zien zichzelf wel degelijk als ontwerpers en uitvoerders van hun eigen leven op basis van de keuzen die ze zelf hebben gemaakt. Dat hun keuzen en opvattingen vaak sterk overeenkomen met de keuzen en opvattingen van anderen, is geen probleem en wordt ook niet als een onvermijdelijk gevolg van een sterke sociale controle gezien. De keuze had anders uit kunnen vallen, als men dat gewild had, en kan in veel gevallen nog altijd weer anders gedaan worden, als men dat alsnog zou willen. De sociale controle staat juist in dienst van de vrijheid van de keuze, althans voorzover die gezien kan worden als een bijdrage aan iemands zelfontplooiing. Hier ligt ook de verbinding met het individualisme, dat zelfontplooiing als opdracht en als ideaal in zich verenigt (Lukes 1974).

Hoewel individualisering op deze manier bij uitstek verbonden lijkt te zijn met een vermeerdering van de persoonlijke vrijheid, is dat toch pas mogelijk als vervolg

op het maatschappelijk proces dat de verbreding van de gelijkheid tussen personen als uitkomst heeft. Individualisering manifesteert zich als maatschappelijke beweging in de vorm van het streven naar emancipatie, die niet alleen gelijkheid in rechten inhoudt, maar ook gelijkheid in kansen en mogelijkheden. Emancipatie is bij uitstek het resultaat van een collectieve inspanning, van een beweging die verheffing en gelijkstelling tot doel heeft. Als de emancipatie geslaagd is, verliest de beweging aan betekenis en blijkt het collectief het individu meer vrijheid gebracht te hebben zichzelf te kunnen zijn. Emancipatie betekent dan ook altijd veel moeten kiezen en vrij kunnen kiezen, veel zelfbeschikking en veel zelfontplooiing. Dat streven heeft in Nederland in de twintigste eeuw het leven en het lot van arbeiders, kleine luiden, vrouwen en homoseksuelen veranderd. Helemaal afgerond is het proces nog niet, maar in de eenentwintigste eeuw zal het collectieve plaats hebben gemaakt voor de individuele vormgeving aan de vermeerdering van de persoonlijke vrijheid. Dat betekent onvermijdelijk – en voor iedereen – ook een toename van de onzekerheid in het leven en van de eigen verantwoordelijkheid voor de toekomst. Op dit moment tekent zich al een ontwikkeling af in de richting van een vermindering van het collectieve karakter van socialezekerheidsregelingen en zorg- en onderwijsarrangementen, maar ook van een vergroting van de kansen op erkenning en beloning van prestatie.

Individualisering gaat nauw samen met democratisering, meritocratisering, rationalisering en liberalisering (Veenhoven 1999; Elchardus 2003). In alle gevallen gaat het om een groeiende gelijkheid in rechten en kansen en vrijheid in denken en handelen. Verschillen komen niet voort uit geboorte, positie, overlevering, macht of geluk – al blijven ze wel een rol spelen –, maar zijn het gevolg van de dynamiek die voortvloeit uit het voortdurende streven naar het betere argument, de hogere prestatie of de grotere politieke steun. In de competitie op een markt, voor een forum of ten opzichte van een criterium worden winst en verlies, succes en falen bepaald.

De invloed van anderen op de eigen persoon en het eigen lot blijft ook in geval van individualisering heel groot. De afhankelijkheid is echter niet meer totaal en ook niet absoluut, minder macht dan invloed, niet meer samengebald in één persoon bovendien en bij voorkeur ook niet meer persoonlijk, maar functioneel van karakter (Jansweijer 1987). De afhankelijkheid heeft meer het karakter van een keten dan van een ketting en de relaties tussen personen nemen eerder de vorm aan van een netwerk dan van een hiërarchie. De beschrijving is tegelijk ook norm in een samenleving waarin de verhoudingen tussen mensen niet alleen feitelijk meer egalitair worden, maar ook zo gewenst worden. Zelfs als de feitelijke verhouding niet egalitair is, zal in veel gevallen toch alles gedaan worden om in houding en gedrag het bewijs te leveren dat de overgang van een ‘bevelshuishouding’ naar een ‘onderhandelingshuishouding’ (De Swaan 1982) voltrokken is.

Alleen in samenlevingen met een behoorlijke mate van welvaart is het mogelijk het traditioneel collectief georganiseerde leven te vervangen door een meer geïndividualiseerd bestaan. Individualisering over de volle breedte van de samenleving is een historisch zeer recent verschijnsel, dat nog volop in ontwikkeling is. In Nederland is in een halve eeuw tijd de gemiddelde omvang van een huishouden ongeveer gehalveerd,

terwijl het ruimtebeslag per lid van een huishouden meer dan verdubbeld is. De zelfstandiging van de leden van een huishouden ten opzichte van elkaar neemt nog toe en ieder huishouden streeft met behulp van alleen voor eigen gebruik bedoelde voorzieningen (auto, audiovisuele apparatuur, huishoudelijke apparaten) naar een zo hoog mogelijke graad van onafhankelijkheid. Steeds meer vertonen individuele leden van huishoudens ook ten opzichte van elkaar dit gedrag. Ze leiden binnen het gemeenschappelijke huis een ten dele eigen leven en mogen een behoorlijke mate van respect voor hun privacy verwachten.

De mogelijke schaduwkanten van het individualiseringsproces worden in de maatschappelijke discussie vaak voorgesteld als kenmerkend voor het proces zelf. Begrippen als egoïsme, egocentrisme en narcisme, en het ontbreken van gevoel voor solidariteit en maatschappelijke verantwoordelijkheid symboliseren dan de positie van de winnaars, de verliezers blijven achter in eenzaamheid en armoede. Iedere samenleving, ook de meest collectief georganiseerde, kent echter dit soort verschijnselen. Van belang is vooral of en welk antwoord een samenleving er politiek en maatschappelijk op weet te geven. Onverschilligheid voor het ongeluk of de pech van een ander is een mogelijke reactie, maar in een geïndividualiseerde samenleving zou een tekort aan gelijkheid van kansen en een gebrek aan vrijheid tot zelfontplooiing ook een impuls tot verbetering van de situatie kunnen oproepen. In de praktijk leidt dat in de Europese samenlevingen vrijwel steeds tot collectieve actie ten behoeve van de zwakkeren: zieken, gehandicapten, ouden van dagen, psychiatrische patiënten. Waar sociale uitsluitingsmechanismen vooral op het niveau van het individu werkzaam zijn, treedt er ook weer een 'insluitings'reflex op, juist door de erkenning van ieder individu als gelijk en gelijkwaardig.

Moeilijker ligt het met eventueel onmaatschappelijk gedrag van de meest succesvollen, door minister-president Kok ooit in een Freudiaanse verspreking omschreven als 'exhibitionistische zelfverrijking'! Meer dan het ontzeggen van sociale achting, het verhogen van bepaalde belastingen of het reguleren van beloningsbeslissingen (de code van Tabaksblat) lijkt daar op collectieve basis niet mogelijk. Een zwak punt van individualiserende samenlevingen is inderdaad de verminderende effectiviteit van traditionele vormen van sociale controle – men kan zich daar immers aan onttrekken – en de beperkte mogelijkheden van formele controle – in veel gevallen te weinig efficiënt immers.

Individualisering houdt zeker niet in dat er in een samenleving geen behoefte of geen ruimte meer zou zijn voor collectieve regelingen. Die behoefte is er wel degelijk, maar de balans zal wat anders komen te liggen naarmate het accent verschuift van het versterken van gelijkheid (kwantitatief individualisme) naar het vergroten van vrijheid (kwalitatief individualisme) (Schnabel 1983). Die overgang is al te zien in het streven in de zorg en het onderwijs de oriëntatie meer vraag- dan aanbodgericht te maken – ten dele ook met een stijgende financiële deelname van de gebruiker – en in het beleid in de sociale zekerheid de burger meer zelf verantwoordelijk te houden voor het vinden en houden van werk of het verzekeren van een arbeidsloos inkomen.

De Nederlandse samenleving individualiseert in een hoog tempo. Voorzover mensen zelf kunnen bepalen hoe en in hoeverre individualisering in hun eigen leven vorm krijgt, willen ze niet in hun vrijheid (want zo beleven ze dat zelf) belemmerd worden. Het wordt moeilijk, wanneer dat niet synchroon en congruent verloopt met de individualiseringsprocessen van de mensen om hen heen. Het gaat pijn doen, wanneer de gevolgen van individualisering maatschappelijk tot spanningen en conflicten aanleiding geven. Een deel van de problematiek van de integratie van allochtonen kan alleen in dit kader verklaard worden, maar daarmee biedt zich nog geen oplossing aan. Het gaat ten slotte echt knellen wanneer de politiek 'individualiserende' keuzen maakt, die voor individuele mensen een verslechtering van hun positie inhouden. Dat dreigt aan het begin van de nieuwe eeuw te gebeuren en het is allerminst zeker dat de burgers genoeg zullen nemen met een situatie waarin de primaire zekerheid bestaat uit de wetenschap dat het heden beter is dan de toekomst zal kunnen zijn.

1.2.2 Informalisering

Op politiek gebied is individualisering nauw verbonden met democratiseringsprocessen, op maatschappelijk gebied met de emancipatie van eerst de burger, toen de arbeider en daarna de vrouw. Cultureel gezien leidt individualisering vanuit het filosofische besef van de gelijkheid en gelijkwaardigheid van alle mensen tot min of meer egalitaire vormen van omgang en informalisering van de verhoudingen. Dat is vaak direct merkbaar in het gebruik van 'je' en de voornaam als aanspreekvorm, ook buiten de strikt persoonlijke levenssfeer, en zichtbaar in de kleding. Het verdwijnen van de hoed is evenzeer uitdrukking van informalisering als de historisch unieke invloed van vrijetijds- en sportkleding op de dagelijkse kleding in bijna alle behalve de meest formele situaties.

Informalisering is gemakkelijker en vanzelfsprekender dan voorheen geworden door de verhoging van het gemiddelde onderwijsniveau en het algemeen worden van de welvaart. De verschillen tussen mensen zijn in alle opzichten kleiner en persoonlijker geworden, minder bepaald door stand, verstand en welstand en meer door persoonlijke preferenties. In de sport, onder de jeugd en in de vrije tijd overheerste altijd al een informele toon en naarmate hun betekenis in het maatschappelijke leven toenam, werd ook hun invloed op de omgangsvormen groter. De televisie heeft daar nog aanzienlijk aan bijgedragen, omdat zij de gezagsdragers geen podium meer bood, maar hoogstens nog een stoel in de huiskamer van de kijker. In de meest informele setting en in de meest directe confrontatie is het erg moeilijk formeel en tegelijk aardig en geloofwaardig te blijven. Formaliteit vraagt afstand, fysiek, sociaal en emotioneel. Nabijheid verleidt tot informaliteit.

Niet altijd overigens, want hoewel informaliteit inmiddels de norm is, neemt toch de behoefte aan en het besef van het nut van een zekere formalisering weer toe. Nabijheid is niet altijd gemakkelijk, zeker niet als de werkelijke relatie niet persoonlijk en egalitair, maar hiërarchisch of functioneel is. Soms wordt er 'gereformaliseerd' in de vorm van een herwaardering van rituelen van onderscheid, vaak puur instrumenteel met

het oog op het efficiënt en effectief bereiken van een bepaald resultaat. Functionele differentiatie is de vorm die daarvoor gekozen wordt: de taak en de situatie bepalen de mate van formaliteit en geven er tegelijkertijd de grenzen van aan. De toga's van rechters, advocaten en hoogleraren symboliseren niet alleen het bijzondere karakter van het ambt op een formeel moment, maar door het feit dat ze zo zichtbaar over 'gewone' kleren gedragen worden, wordt meer of minder subtiel tevens duidelijk gemaakt dat de persoon niet met het ambt samenvalt. Het uniform en de witte jas zijn dienstkleding geworden, die alleen nog tijdens het werk gedragen wordt en in de privé-sfeer steeds meer als ongepast wordt beschouwd. Het is veeleer omgekeerd: een zekere mate van privatisering en verpersoonlijking van de formele functie wordt acceptabel gevonden.

De onthiërarchisering van de samenleving wordt maatschappelijk nergens duidelijker dan in de informalisering die vorm krijgt in de de-institutionalisering van de organisaties en organisatievormen die zich vooral in de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw hebben ontwikkeld. De traditionele organisatie is hiërarchisch en vaak piramidaal opgebouwd en verwacht van de leden inzet voor de doelen van de organisatie. Dat geldt in het bijzonder voor vakbonden en politieke partijen, maar naar dat model zijn tot ver in de twintigste eeuw vrijwel alle organisaties met een maatschappelijk doel en met leden ingericht (Dekker en Hooghe 2003). Het model is nog niet helemaal uitgediend, maar heeft veel van zijn aantrekkingskracht verloren. Nu zijn maatschappelijke organisaties steeds meer instituten die op professionele basis service verlenen aan de leden of contact houden met contribuanten in een relatief los netwerk dat nauwelijks meer gelaagdheid kent. De betrokkenheid bij de organisatie is vaak ad hoc en incidenteel of alleen financieel en soms zelfs geheel virtueel. Bij de informalisering van de organisatie hoort in verbinding met individualisering ook een toenemende neiging persoonlijke kenmerken (seksue, leeftijd, seksuele voorkeur), gedeelde interesses (en niet meer klasse, stand of godsdienst) en betrokkenheidsgevoelens (dieren, milieu, mensenrechten, vluchtelingen) tot grondslag van de organisatie te maken.

Informalisering doet tot op zekere hoogte de scheidslijn tussen privé en openbaar, tussen thuis en werk, tussen vrije tijd en arbeid vervagen, maar tegelijkertijd distantieert zij zich van oude vormen van informaliteit, die vooral als complementair werden gezien ten opzichte van wat formeel was georganiseerd. Informele arbeid wordt nu geformaliseerd en het informele gebruik van wat tot de formele wereld behoort, wordt steeds strenger beoordeeld en veroordeeld. Persoonlijke bindingen kunnen formele relaties onmogelijk of ongeloofwaardig maken.

In het verschuivende beeld van formeel en informeel heeft de overheid het als 'formalist' bij uitstek extra moeilijk. Een teveel aan formalisering vertraagt het maatschappelijke en economische leven, een te weinig kan via het mechanisme van gedogen leiden tot het aanvaarden van uiteindelijk onaanvaardbare risico's. Het binnendringen van marktmetaforen in het overheidshandelen is te zien als een verschuiving in de richting van informalisering, maar in de wereld waar de regels van de markt werkelijk gelden, is er juist sprake van een sterker wordende vorm van formalisering.

Waar relaties niet meer op macht, familie, gezag of vertrouwen gegrond zijn, neemt immers de behoefte aan contracten toe. Marktwerking en informalisering leiden beide tot een juridisering van de verhoudingen.

Gezagsproblemen zijn een logisch gevolg van informalisering. De bekleding met gezag en de kleding van het gezag – het uniform – roepen niet meer automatisch respect op. Het respect moet verdiend worden en dat kan strijd impliceren. Met individualisering gaat een verlaging van de frustratietolerantie voor het gebruik van gezag samen en informalisering maakt gezagsvertoon ook moeilijker voor de gezagsdragers zelf. Individualisering en informalisering maken voor iedereen de behoefte en de noodzaak groter om als gelijke gezien te worden en ook aardig gevonden te worden. Daar kan weer functioneel afstand van genomen worden door de formaliserende werking van het uniform en de zekerheid van een collectief dat de gezagsaanspraak ondersteunt.

De Nederlandse samenleving is inmiddels sterk geïnformaliseerd. Aanvankelijk is dat vooral als een opluchting gezien, als een bevrijding uit de knellende banden van de formalisering die tot na de jaren vijftig de burgerlijke samenleving in de greep van fatsoen, etiquette en gedragsregels hield. De informalisering gaf ruimte aan de eigen stijl, het eigen gevoel en de eigen regels voor de beoordeling van eigen en andermans gedrag. Minder sociale controle en minder zelfbeheersing. Dat heeft naast winst op veel gebieden toch ook problemen opgeleverd, waar nu oplossingen voor gezocht worden. Minder sociale controle vraagt om meer formele controle, te veel gedogen om meer regelhandhaving, te eigenzinnig en zelfzuchtig gedrag om scherpere sancties wanneer anderen er het slachtoffer van worden. Wat blijft, is het primaat van het informele, wat komt, is een duidelijkere vaststelling van de gebieden en situaties die een formeel karakter moeten houden.

1.2.3 Informatisering

Automatisering is het technische begin van de informatisering geweest. Een kwalitatieve omslag met grote maatschappelijke gevolgen ontstond pas door de ontwikkeling van nieuwe vormen van software en de miniaturisering van de techniek, die geïndividualiseerd gebruik mogelijk maakten. Niet steeds grotere, maar juist steeds kleinere computers. Dat is pas een kwart eeuw het geval en in de laatste tien jaar is de ontwikkeling nog eens enorm versneld door de inmiddels in Nederland bijna algemene aansluiting op het internet en de vrijwel volledige marktpenetratie van de mobiele telefoon. Het is nauwelijks overdreven te zeggen dat nu iedereen met iedereen op elk moment en op elke plek in verbinding kan staan en tegelijkertijd toegang heeft tot ongeveer alle informatie die er op de wereld beschikbaar is (De Haan en Klumper 2004). De spreiding van kennis is totaal geworden als het om toegankelijkheid en beschikbaarheid gaat, de problemen van weging naar kwaliteit, van selectie op betrouwbaarheid en van beoordeling op bruikbaarheid zijn er alleen maar groter op geworden.

De meeste aandacht gaat nog altijd uit naar de mogelijkheden voor communicatie en informatie, die de huidige informatica de burger biedt. Steeds minder aandacht hoeft er te zijn voor problemen met de bediening en het gebruik, steeds meer mogelijkheden zijn er voor de integratie van functies (dataverwerking, communicatie, zoekmogelijkheden, audiovisuele verbindingen, bestellen en betalen, enz.). Voor een informatica'tweedeling' in de samenleving hoeft steeds minder gevreesd te worden, al zal lang niet iedereen van alle additionele mogelijkheden die iedere nieuwe generatie soft- en hardware biedt, gebruik willen maken. Dat zal waarschijnlijk wel gebeuren met de technologie die beveiliging, toegang en persoonsidentificatie op vrijwel alle plaatsen in de samenleving bij elkaar gaat brengen. Het individu wordt ook steeds meer zijn eigen identificatie, omdat de herkenning steeds meer lichaams-eigen zal zijn of nauw met het lichaam verbonden (irisscan, DNA-vergelijking).

In veel opzichten staan we nog aan het begin van het proces van informatisering. Op het gebied van de interpersoonlijke communicatie zijn de belangrijkste stappen nu wel gezet, maar op allerlei andere terreinen van het dagelijks leven – gezondheid, wonen, eten, wassen, temperatuurbeheersing, autorijden – zijn het nog maar de eerste schreden geweest en is niet altijd te voorzien hoe het verder zal gaan. De verdere ontwikkeling van de auto zal vooral door de elektronica bepaald worden, maar zal dat ook met de dosering van medicijnen of de sturing van het menselijke gevoelsleven zo zijn? In ieder geval zal de informatica steeds meer onzichtbaar ingebouwd worden en ook steeds meer onzichtbaar en onbeïnvloedbaar haar werk doen.

Informatisering versterkt de individualisering, maar kan ook helpen de lastige of nadelige effecten ervan te vermijden of op te heffen, bijvoorbeeld door het gemak waarmee met anderen gecommuniceerd kan worden. Informatisering past bovendien goed bij internationalisering en intensivering. Dat laatste, omdat zij niet alleen zeer tijdsbesparend kan werken, maar ook op ieder moment en op elke plek ruimte laat voor belevingsmogelijkheden. De geschiedenis van de gebruikersinformatica is van het begin af aan gekenmerkt geweest door een hoge mate van informaliteit. Nog altijd is de toonzetting van een e-mailbericht anders en duidelijk informeler dan van een traditionele brief, waarvan het formele karakter juist door de opkomst van de informatica lijkt toe te nemen.

Informatica heeft mensen veranderd, maar het omgekeerde is misschien nog wel meer waar. De mogelijkheden van de informatica zijn heel snel aangepast aan de behoeften van de mens naar contact, kennis, amusement, tips en voordeel. Door de mate waarin en het succes waarmee dat gebeurd is, bepaalt de informatica op haar beurt voor een flink deel zelf de vervolgbehoeften, waar de klant aanvankelijk nog geen weet van heeft. Niemand wilde sms-en, totdat de mogelijkheid er was en toen bleek het in een nieuwe communicatiebehoefte te voorzien, tussen telefoneren en e-mailen in.

Nederland hoort al tot de sterkst geïnformatiseerde landen ter wereld, of juist misschien, de Nederlandse bevolking is inmiddels al heel sterk geïnformatiseerd. Het is niet goed denkbaar dat het proces van informatisering van de persoon en het

dagelijks leven, van de economie, de maatschappij en de samenleving in de komende jaren tot staan zal komen of gekeerd zal kunnen worden. Wel is er groeiende bezorgdheid over de kwetsbaarheid van een geïnformatiseerde samenleving voor sabotage, stroomuitval, terrorisme en informatiebederf (SPAM, virussen, e.d.).

1.2.4 Internationalisering

Informatisering heft de betekenis van tijd en ruimte op, internationalisering overschrijdt grenzen. Dat kunnen puur fysieke, maar ook staatkundige, sociale, economische en culturele grenzen zijn. Als maatschappelijk proces is internationalisering te beschouwen als enerzijds het toenemen van de invloed van buiten op de eigen samenleving en anderzijds het afnemen van de verschillen tussen samenlevingen. Wat ontstaat, is niet een gemiddelde van wat er verschillend was, maar een nieuw algemeen patroon met nationale, regionale en lokale varianten (Berting 2002). De massamedia en de reclame spelen een dominante rol in het tonen en voorspelen van de leefstijlen en de leefpatronen van de wereldburger. Het nieuwe algemene patroon in Nederland wordt cultureel sterk bepaald door het voorbeeld van de Verenigde Staten, economisch door de grote multinationals en hun merken, en maatschappelijk door de Europese Unie vanwege haar toenemende invloed als supranationale wetgever. De positie van Nederland als klein en op export gericht land met een hoogopgeleide en welvarende bevolking in een van de kernregio's van de wereld versterkt zijn gevoeligheid voor internationaliseringsprocessen. De invloed van en vanuit Nederland daarop is evenwel klein en zal eerder afnemen dan groter worden.

Het dagelijks leven is de plaats waar internationalisering zich het eerst en het meest direct doet gevoelen. In een land als Nederland is niemand meer zelfvoorzienend in de dagelijkse levensbehoeften en is er geen boer meer die in eerste instantie voedsel produceert voor het eigen gezin en alleen het surplus probeert te verkopen. De ketens van afhankelijkheid zijn voor alle onderdelen van het dagelijks leven lang en ingewikkeld geworden, maar tegelijkertijd maken ze het mogelijk dat de individuele burger als consument toegang heeft tot vrijwel alles wat de wereld biedt. In een halve eeuw tijd is de kleine kruidenierswinkel uitgegroeid tot een supermarkt die alleen nog door vestigingsbeperkingen in haar omvang wordt geremd. In de westerse landen is alles voor iedereen altijd te koop. Dat is mogelijk geworden dankzij de welvaart, maar het genereert ook welvaart.

De mondialisering van de economie heeft het dagelijks leven in Nederland niet alleen sterk veranderd, maar tegelijk ook meer gelijk gemaakt aan het leven in landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau (Kol 2001). En de liberalisering van grote delen van de wereldeconomie heeft de structuur van onze bedrijvigheid en werkgelegenheid in relatief korte tijd omgebogen in de richting van een diensteneconomie. De massamobilisering, die pas in het laatste kwart van de twintigste eeuw heeft doorgezet, heeft een ongekende verruiming van de actieradius van vrijwel iedereen teweeggebracht, zowel voor toerisme als voor migratie. Hier wordt ook een paradoxaal effect van de internationalisering zichtbaar. Toerisme is mogelijk op basis van een stijging van welvaart, migratie is een reactie op een tekort aan welvaart. In dertig jaar

tijd nam het aandeel allochtonen in de Nederlandse bevolking toe van 1,5% tot 10%. Het grote probleem is niet hun aantal, maar het in korte tijd bewerkstelligen van een meer dan gedeeltelijke aanpassing aan een geïnternationaliseerde moderne samenleving.

Mobilisering is een metafoor voor internationalisering, maar is er tevens een essentieel onderdeel van. De enorme toename van de vervoersmogelijkheden – en de individualisering daarvan – maakte in de negentiende eeuw de wereld al bereikbaar en ontdekbaar, in de twintigste eeuw werd het reizen intensief, gemakkelijk en steeds meer ook goedkoop. De actieradius van het individu is in tijd en ruimte sterk vergroot. In feite is bij het reizen het accent verschoven van ruimte naar tijd: het tempo waarin een afstand overbrugd kan worden is belangrijker dan de afstand op zich. Telefoon, radio, televisie en internet hebben uiteindelijk ook de factor tijd uitgeschakeld door fysieke aanwezigheid in een virtuele te veranderen.

Internationalisering is, anders dan informatisering, geen proces zonder weerstanden. Het gaat niet om een technische revolutie, die nieuwe mogelijkheden creëert, maar om een geleidelijke verandering van bestaande sociale en culturele instituties. Die zijn weerbarstig en kunnen afhankelijk van hun geworteldheid in de samenleving het tempo van de veranderingen vertragen en versnellen, soms zelfs mede de richting van de stroom bepalen. De acceptatie van het Engels als wereldtaal betekent nog niet dat het Engels de voertaal voor het dagelijks leven is geworden. De aantrekkelijkheid van bepaalde merken en producten houdt nog niet in dat men ook blij is met de commercialisering van het dagelijks leven of de groeiende invloed van reclame. Het deel willen hebben aan de welvaart staat niet gelijk aan het deel willen nemen aan de moderne samenleving. Lokale tradities, nationale trots, religieuze opvattingen en persoonlijke voorkeuren geven aan het proces van internationalisering een eigen kleur, die wel als 'glokalisering' wordt aangeduid. Vaak betekent dat niet meer dan dat een internationale muziekstijl voorzien wordt van teksten in de eigen taal of het eigen dialect, maar soms betekent het ook dat de mogelijkheden die internationalisering biedt (transport, communicatie), gebruikt worden om de eigen identiteit in het verzet tegen de verdunning die juist internationalisering met zich meebrengt, te versterken. Het nieuwe in dienst van het oude. De schotelantenne gericht op het land van herkomst en de imam uit het land van herkomst zijn daar de veelbesproken voorbeelden van.

Een begrip als globalisering maakt bij uitstek duidelijk, dat er geen ontkomen is aan het proces van internationalisering. Zeker in de westerse landen is het niet meer mogelijk buiten de 'wereld' te leven in een of andere vorm van economische autarkie en sociale en culturele autonomie. Internationalisering in de vorm van contact tussen culturen, volksverhuizingen en handelsbetrekkingen bestaat al duizenden jaren. Nooit eerder kon het een proces zijn dat zo iedereen- en allesomvattend is als nu en dat bovendien het leven bepaalt van wie zelf dat contact helemaal niet zoekt of zelfs niet wil. Nog maar een halve eeuw geleden was het leven in grote delen van Nederland zeker wat de leefstijl betreft, nog maar nauwelijks aangeraakt door invloeden van buiten de eigen gemeenschap (Van Esterik 2003). Dat is definitief voorbij. In de toekomst maakt iedereen deel uit van de geschiedenis.

Nederland internationaliseert en dat betekent, anders dan in de Verenigde Staten, dat de invloed van wat er elders gebeurt en van elders op ons afkomt, groter is dan omgekeerd. Dat wordt nauwelijks als een probleem gezien, wanneer het gaat om leefstijl, mode, muziek, sport en alle andere zaken die het dagelijks leven op een prettige manier bepalen. Daar wordt het ook niet als vreemd of opgedrongen gezien: mensen kiezen er zelf voor en dat doen ze inderdaad met genoegen. Het internationale is juist het gemeenschappelijke en wordt dus ook als eigen gezien. Geen Japanner beschouwt klassieke muziek nog als exotisch, geen Nederlander rock en blues als uiting van Amerikaans cultuurimperialisme.

Op een wat hoger niveau van cultuur is er wel discussie over de mate waarin de eigen taal en cultuur bescherming verdient (en ook in het kader van de Europese Unie beschermd mogen worden), maar zolang het draagvlak voor beide zo groot is als nu, is het toch vooral een discussie van de geïnstitutionaliseerde cultuurdragers onderling. Met soms opvallend nationalistische preoccupaties, die niet noodzakelijk veel met het te behouden erfgoed te maken hebben.

Internationalisering in de vorm van mobiliteit en migratie is als een van de voornaamste kenmerken van de tweede helft van de twintigste eeuw de nieuwe eeuw binnengekomen. De mobiliteit zal blijven toenemen, migratie zal gevoelig blijken te zijn voor economische en politieke omstandigheden. De Nederlandse samenleving is mobiel, in eigen land en daarbuiten, Nederland een migratieland en dat zal zo blijven.

Economisch is er weinig pijn, behalve wanneer internationalisering leidt tot het verdwijnen van bedrijven die min of meer als nationaal bezit werden gezien (Fokker). Het argument is dan niet economisch, maar psychologisch. Zorg is er wel over bedrijven die vitale functies uitoefenen – energievoorziening, water, transport, communicatie, informatie –, maar hun hoofdkantoor en hun aandeelhouders buiten Nederland hebben. In het algemeen is er bezorgdheid over de mogelijkheid dat het doorzetten van het principe van marktwerking, van commodificering en commercialisering, ook van wat altijd publiek was, tot een te grote dominantie van te grote en merendeels Amerikaanse en steeds meer ook Aziatische bedrijven zal leiden. De moeilijke combinatie van economische internationalisering, nationale belangen en monopolioïde bedrijven zal de komende jaren de politieke discussie mede gaan bepalen.

De grootste zorg, zeker in de bevolking, betreft echter toch het behoud van alles wat met de voorzieningen van de verzorgingsstaat te maken heeft: de sociale zekerheid, de pensioenen, de gezondheidszorg. Formeel vallen deze voorzieningen nog buiten het domein van de Europese Unie, desalniettemin neemt vanaf de zijlijn haar invloed toe. Formeel gaat het dan altijd om de toepassing van regelgeving uit een andere sector, bijvoorbeeld met betrekking tot concurrentie. Nederland heeft daar als lid uiteraard ook mee ingestemd, maar in de praktijk leidt dat toch regelmatig tot situaties die als vreemd, oneigenlijk en bedreigend worden gezien. In de nabije toekomst zal de spanning tussen wat Europees besloten en in Nederland genoten wordt, zeker verder toenemen. Internationalisering roept weerstanden en tegenkrachten op.

1.2.5 Intensivering

Pret! noemde Tracy Metz (2002) haar studie over de wijze waarop de vrijetijds- en vermaaksindustrie het landschap van Nederland en de levensstijl van de Nederlanders hebben veranderd. De flaptekst van haar boek bestaat uit reclamecitaten van de belevingsindustrie waarin steeds de nadruk op genieten ligt. Soms wordt er nog aan toegevoegd dat men er recht op heeft, dat men het heeft verdiend of dat er nu eindelijk tijd en geld voor is, maar steeds vaker kan de verwijzing naar een mogelijkheid om te genieten en jezelf te verwennen het ook stellen zonder excuus of legitimatie. Met het begrip 'intensivering' wordt nog wat meer uitgedrukt: de beleving moet niet alleen op zichzelf al intens en intensief zijn, maar op steeds meer gebieden van het leven wordt ook de betekenis van de belevingscomponent sterker en individueler. Er moet veel meer gedaan en meegemaakt worden in een leven en het dagelijks leven mag niet saai of eentonig zijn.

Intensivering is een proces van culturele verandering, maar wijst ook op een verandering in het zelfbeeld en het ideale zelf van de moderne mens. Werk, relaties, gezin, contacten, sport en vakantie worden gewaardeerd naar de mate waarin ze beantwoorden aan de individuele behoefte aan spanning en ontspanning, beleving en beleving, emotie en gevoel (Aupers et al. 2003). Alles uiteraard in positieve zin, liefst zonder al te veel risico, samengevat in de voortdurende vraag of iets nog 'lekker' en iemand nog 'leuk' is. Wanneer dan niet het geval is, is er herstelwerk nodig om de situatie of persoon alsnog weer leuk te maken of komt het moment van afscheid snel naderbij. In alle gevallen is het eigen gevoel van het individu de toetssteen voor het handelen. Het dictaat van het eigen gevoel heeft maatschappelijk ook een nooit eerder gekende normatieve waarde gekregen. Ingaan tegen het eigen gevoel bij gewichtige zaken in het leven (een relatie aangaan of een baan aannemen, maar ook doorgaan met een relatie of blijven werken) wordt als een (te) groot risico voor de eigen geestelijke gezondheid gezien.

Intensivering is onderdeel van een cultuur met een duidelijk hedonistisch karakter. Een hoge waardering van seksualiteit en lichamelijkeheid, de bewondering voor de sportieve prestatie, de intense beleving van inmiddels overal en altijd aanwezige muziek met een hoog emotioneel gehalte, de populariteit van alcohol en voor sommigen ook drugs als ontremmers, het zoeken van kicks en spanning – het maakt er allemaal onderdeel van uit. Dat geldt ook voor het verschijnsel van de psychologisering, waarin de oriëntatie op het eigen gevoel en de eigen innerlijke betekenisgeving aan de wereld langszij is gekomen bij de al zoveel oudere oriëntaties op de sociale status, de moraal of de belangen van de eigen persoon of van anderen. Tussen de een en de twee op de duizend Nederlanders is psycholoog, maar ook buiten de beroepsgroep is het psychologische denken algemeen geworden, niet in de laatste plaats in het bedrijfsleven. De psyche van het individu is de moraal van het collectief geworden.

Hoewel intensivering en individualisering in nauwe relatie met elkaar staan, past collectivisering van beleving bij uitstek bij intensivering. De gezamenlijkheid kan er juist een bijzondere dimensie aan geven, zoals steeds weer blijkt bij popconcerten, voetbalwedstrijden, koninginndag, carnaval, demonstraties en soms ook religieuze bijeenkomsten. De collectieve ervaring wordt dan als zodanig gezocht en opzettelijk

verheugd: de collectieve beleving is niet meer een gevolg van het samenkomen, maar het samenkomen is instrumenteel geworden voor de intensivering van de beleving zelf. Dat is wat het publiek wil en waarvoor men komt. Soms hoeft men overigens niet eens samen te komen om toch een sterk gevoel van gezamenlijkheid en saamhorigheid te ontwikkelen. Het 'oranje'gevoel dat zich bij internationale sportwedstrijden van grote delen van de bevolking meester maakt en dan ook letterlijk als kleur uitgedragen wordt, is een mooi voorbeeld van een collectieve beleving in een virtuele en tijdelijke gemeenschap. De massamedia maken het dan zelfs mogelijk geheel geïndividualiseerd – thuis voor de televisie – tot een collectieve beleving te komen. In de meeste westerse landen zijn religieuze bijeenkomsten te zeer geritualiseerd en geformaliseerd om het effect van een intense gemeenschappelijk beleving te kunnen bereiken. Dat verklaart mede de voortdurende terugloop van het kerkbezoek en het succes van opwekkingsbewegingen.

Intensivering kent een donkere kant. De sterke waardering voor het eigen gevoel kan leiden tot een riskante overwaardering van gevoelens die in hun uitingen maatschappelijk schadelijk kunnen zijn. Op het gebied van de seksualiteit kan het hebben van bepaalde verlangens als een voldoende rechtvaardiging van gedrag dienen, ook in situaties waarin de ander dat gedrag niet prettig vindt of de samenleving het niet kan accepteren. De toegenomen seksuele vrijheid heeft onaanvaardbare vormen van seksueel gedrag – alle seksueel gedrag dat de individuele vrijheid van de ander aantast of negeert – wel beter zichtbaar gemaakt, maar niet kunnen doen verdwijnen, zoals aan het eind van de jaren zestig toch wel werd verwacht. Intensivering en psychologisering hebben beide geleid tot een verhoogde gevoeligheid voor persoonlijke krenkingen. Die kan op haar beurt weer leiden tot een versnelde geneigdheid om in gedrag agressief en uiteindelijk gewelddadig uitdrukking te geven aan de woede daarover. 'Boosheid' heeft een groot moreel gezicht gekregen als waarschuwing aan de andere partij dat er nu gevaar dreigt. In de strafrechtspleging worstelt men vooral met een toename van de geweldsdelicten in kwantitatieve en in kwalitatieve zin.

Behalve in de toenemende erkenning van de betekenis van beleven is het proces van intensivering ook zichtbaar in het gebruik van de tijd. Het idee dat de tijd van mensen beperkt is, doet pas opgeld sinds tijd in geld gewaardeerd wordt en dus zuinig gebruikt moet worden. Tegelijkertijd zijn er zoveel mogelijkheden gekomen om de tijd te besteden dat er steeds keuzen gemaakt moeten worden. De tijd voor activiteit is biologisch nauwelijks variabel en dat gaat knellen nu er zoveel meer variëteit in activiteit is. In Nederland is er op nationale schaal zeker geen sprake van een 24-uurs-economie, de individuele burger worstelt eerder met de beperkingen die het dag- en nachtritme hem of haar nu eenmaal opleggen. Zeker in het 'spitsuur van het leven', zo tussen 25 en 50 jaar, laat de combinatie van arbeid en zorg vaak weinig ruimte voor hersteltijd, laat staan voor echt vrije tijd. Daar staat een, vergeleken met voorheen, laat begin van de arbeidscarrière tegenover en een vervroegd moment van uittreden. Gemiddeld gebeurt dat laatste als iemand 62 jaar is, de levensverwachting is dan nog 20 tot 25 jaar. Het streven de feitelijke pensioenleeftijd weer omhoog te brengen tot minstens 65 jaar, kan nergens in Europa rekenen op veel steun bij de bevolking. Men kijkt uit naar zijn echte vrije tijd.

De invoering van een levensloopregeling zou tot een betere en financieel meer duurzame balans in de tijdsbesteding in de verschillende fasen van het leven moeten leiden. Veel gezondheidsklachten van volwassenen hebben nu betrekking op het gevoel voortdurend in te korte tijd te veel verschillende taken onder te grote druk en met te weinig vrijheid te moeten verrichten.

Pleidooien voor onthaasting en een meer contemplatieve levensinstelling lijken vooral duidelijk te maken hoe diep het proces van intensivering op onze cultuur en onze levens ingrijpt. De kansen dat dit zal veranderen, lijken niet erg groot. Intensivering is nauw verbonden met grote welvaart, een hoge opleiding en veel vrije tijd, gaat samen met individualisering en wordt versterkt door informalisering, informatisering en internationalisering. De grenzen van de intensivering zitten in mensen zelf en vooral in de relaties tussen mensen, die sneller breken dan mensen zelf stuk lopen. Een hoge mate van intensiteit is in actie maar kort vol te houden, beperkt het aantal relaties dat men aan kan, en maakt afwisseling met rust noodzakelijk.

Intensivering lijkt in onze samenleving inmiddels onderhevig aan een proces van differentiatie en specialisatie: op sommige momenten en in sommige situaties wordt de intensiteit van de beleving bewust gezocht en opgevoerd, op andere momenten en in andere situaties juist tegengegaan. Dat laatste is met name het geval wanneer er sprake moet zijn van continuïteit, samenwerking en voorspelbaarheid, zoals in een huwelijk (dat dan ook steeds later gesloten wordt), in het beroepsleven (dat steeds meer sociale vaardigheden vraagt) en in het verkeer (dat geen alcohol verdraagt). Intensivering maakt zelfbeheersing nodig en die gaat gemakkelijker naarmate er meer instanties zijn die aan gebrek aan zelfbeheersing sancties verbinden. Dat is geen nieuw inzicht, maar wel recentelijk geherwaardeerd als een uitgangspunt voor beleid. Elementen ervan zijn te zien in het gezondheidsbeleid (tegenaan van roken, drinken, overeten, drugsgebruik en passiviteit), in het socialezekerheidsbeleid (tegen het 'gevoel' in toch verplichting tot reïntegratie in het werk) en in het openbare-ordebeleid (tegenaan van uitgaansgeweld, wildplassen, burenhinder).

Het algemene belang en het nemen van medeverantwoordelijkheid daarvoor zijn moeilijk te verbinden met het proces van intensivering, dat immers het individu tot het centrum van zijn eigen heelal maakt. Voor de toekomst zal de kunst vooral zijn het proces van intensivering in zijn maatschappelijke gevolgen te beheersen door de keuze voor het eigen gevoel en de eigen beleving ook in haar consequenties tot een persoonlijke verantwoordelijkheid te maken. Het gevoel moet dan tegen andere belangen worden afgewogen.

1.3 Verwachting en wens, zorg en hoop

Het verdwijnen van de grenscontroles, de invoering van de euro, de vrijheid van vestiging, de verschuiving van de wetgevende macht naar 'Brussel', het zijn de meest zichtbare aspecten van de groei naar eenheid in de Europese Unie. De autonomie van de nationale staten vermindert. Dat willen zij voor een groot deel ook zelf, maar de verschuiving van het politieke zwaartepunt naar de EU versterkt wel de kans dat

de traditionele symbolen van de nationale identiteit nog sneller dan nu het geval is, het onderspit delven in het voortgaande proces van internationalisering, dat zich op economisch en cultureel terrein al zo lang manifesteert. Nederlandse legereenheden staan onder Duits gezag, Belgen aan het hoofd van grote Nederlandse bedrijven. Het drugsbeleid wankelt onder de forse internationale druk naar meer repressie. In het wetenschappelijk onderzoek is Engels de voertaal geworden en ook in het middelbaar en hoger onderwijs rukt de tweetaligheid snel op. Sinterklaas houdt zich nog staande in de strijd met de kerstman, maar moederdag en Valentijnsdag worden niet eens meer herkend als wezensvreemd. Fokker was te klein voor de mondiale wereld van de luchtvaart en KLM is onder de noemer van een fusie overgenomen door Air France DAF kon na een mislukte eigen internationale expansie alleen overleven na overname door een Amerikaanse concurrent. De smaakvoorkeuren in muziek, film, kleding, sport en zelfs voeding zijn in Nederland vrijwel dezelfde geworden als in de meeste andere landen van de westerse wereld. De kleinste overwinning in een regionale afdeling van de KNVB wordt gevierd met een *We are the champions*.

Is dat erg? Is het niet iets van alle tijden? In de Middeleeuwen was het Latijn de lingua franca van de wetenschap, twee eeuwen lang was Frans de voertaal van de elite en nu is het Engels voor iedereen. In het dagelijks leven gaan de meeste mensen erg gemakkelijk om met elementen uit andere culturen en tradities. Ze worden al gauw niet meer als vreemd of nieuw beschouwd en moeiteloos ingepast in de bestaande kaders. De adaptatie aan het nieuwe gaat gemakkelijker, naarmate de ermee verbonden status als hoger wordt gezien en het gevoel versterkt wordt met de tijd mee te gaan, en er zelfs op vooruit te lopen. Men neemt ook niet zozeer over, men gaat als het ware deelnemen aan wat als passend bij de eigen persoon en het eigen leven gevoeld wordt. Dat is ook niet zo vreemd. Het hele idee van een eigen nationale cultuur en een zeer onderscheiden nationale identiteit is een negentiende-eeuws construct, dat voor een aanmerkelijk deel bestaat uit vaak door de overheid uitgelokte vormen van *invented tradition*. Het nationale was in die zin zelfs minder oorspronkelijk dan de huidige geaccepteerde trends en modes die internationaal van karakter zijn.

Toch maken velen zich zorgen over de toekomst van de Nederlandse cultuur en tradities. Wat zich als internationaal aandient, heeft vaak een sterk commercieel karakter en leent zich alleen voor de vorming van heel vluchtige en snel wisselende groepen en gemeenschappen. De bindingskracht is gering en het gevoel van verbondenheid eendimensionaal van karakter. Als een in de tijd gegroeide en door generaties gedragen cultuur definitief plaats moet maken voor de mode van de dag, is de kans allermindst denkbeeldig dat ook de met zoveel zorg en in zoveel jaren opgebouwde nationale identiteit aan karakter en betekenis verliest. Dat kan weer gevolgen hebben voor de mate waarin mensen zich identificeren met de samenleving, in dit geval de Nederlandse, en zich er medeverantwoordelijk voor willen blijven voelen. Verlies aan een duidelijke nationale identiteit kan hun ook zelf het gevoel geven *footloose* te zijn en nergens werkelijk bij te horen. Dat is het lot van veel migrantenkinderen en heel herkenbaar voor veel Nederlandse *expatriates* die zo lang uit Nederland zijn weg geweest dat zij de vanzelfsprekende band met hun land van herkomst kwijt zijn

geraakt. Een prettig gevoel is dat niet en het gebrek aan een vanzelfsprekende binding met een gemeenschappelijk verleden en een gemeenschappelijke taal voelen zij ook echt als een tekort.

1.3.1 Typisch Nederlands

In het onderzoek naar de toekomstverwachtingen (TOS'04) hebben we de respondenten gevraagd of ze denken dat een hele reeks kenmerken en zaken die als typisch voor Nederland en de Nederlandse cultuur gezien worden, in de eenentwintigste eeuw zullen verdwijnen of juist zullen blijven voortbestaan. De resultaten zijn wat onverwacht en ook niet altijd gemakkelijk te interpreteren (tabel 1.1). Dat het Nederlandse leger als eerste genoteerd staat op de lijst van 'verdwijningen' (de helft van de respondenten verwacht dat), is gezien de al bestaande situatie en het lidmaatschap van de NAVO misschien niet zo verrassend, maar dat op het andere uiterste van het spectrum werkelijk bijna niemand, nog geen 5%, verwacht dat ook de Nederlandse snacks – kroket, drop, haring, oliebol – ooit verdwijnen, is toch opmerkelijk. Dat geldt zeker ook voor de verwachting (bij 30% van de bevolking) dat er deze eeuw een eind komt aan het Nederlandse koningshuis en dat dit eveneens het geval is (28%) voor het gevoel Nederlander te zijn. In de nabije toekomst overheerst, in ieder geval ten aanzien van de eigen persoon, overigens nog wel het gevoel Nederlander te zijn. Nog niet 1% van de Nederlanders beschouwt zich desgevraagd uitsluitend als Europeaan, 44% ziet zich ook in de toekomst nog uitsluitend als Nederlander en 46% als Nederlander, 'maar ook als Europeaan'. Dat laatste klopt wel ongeveer met de uitkomsten in de Eurobarometer-onderzoeken, die met een wat andere vraagstelling net boven de 50% uitkomen (Dekker 2002).

Goede overlevingskansen in de verre toekomst worden behalve aan de snacks vooral toegekend aan de Nederlandse taal (ruim 90%) – minder aan de dialecten! –, de typisch Nederlandse sporten en spelen (Elfstedentocht, korfballen) en de Nederlandse bedrijven. In de middengroep () bevinden zich de Nederlandse staat, feestdagen als sinterklaas en het Nederlandse lied; 70%-75% van de bevolking verwacht dat ze deze eeuw blijven voortbestaan. Voor de goede orde: met het leger als nipte uitzondering verwacht een ruime tot de overgrote meerderheid van de Nederlandse bevolking dat alle in de vragenlijst genoemde kenmerken en zaken deze eeuw blijven bestaan. Kortom, ook in 2100 wordt de Nederlander nog geacht en verwacht op oudejaarsavond olieballen te eten.

In de verwachtingen over het behoud van de Nederlandse gebruiken en tradities blijken de respondenten met een universitaire opleiding in bijna alle gevallen het minst geneigd te denken dat iets zal verdwijnen. Er zijn twee uitzonderingen: de verwachting dat het leger (63%) en het koningshuis (35%) verdwijnen, is juist het meest uitgesproken bij de hoogst opgeleiden. De mensen met het laagste opleidingsniveau verwachten dat het minst, 40% en 18% respectievelijk.

Tabel 1.1 Nederlandse cultuur en tradities: wat verdwijnt er in de 21^e eeuw? Verwachting van de bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)

het Nederlandse leger	50
de Nederlandse zeden en gewoonten	36
het Nederlandse koningshuis	29
het gevoel Nederlander te zijn	28
Nederlandse dialecten	26
Nederland als zelfstandige staat	23
Nederlandse feesten (bv. Sinterklaas)	23
het Nederlandse lied	21
Nederlandse bedrijven	20
Nederlandse sporten en spelen (bv. Elfstedentocht, kaatsen, klootschieten, korfballen)	15
de Nederlandse taal	8
Nederlandse snacks (bv. broodje kroket, drop, haring, oliebol)	4

Bron: SCP (TOS'04)

Naar verwachting van de meeste Nederlandse burgers lopen in deze eeuw de formele instituties (leger, koningshuis, staat) het meest gevaar te zullen verdwijnen. De gedachte daarachter is waarschijnlijk dat dit de instituties zijn waarover een politiek besluit genomen kan worden, net zoals eerder over de gulden en de grensposten is gebeurd. Dat geldt allerminst voor de zaken die dicht bij de eigen persoon liggen (taal) of voornamelijk afhankelijk zijn van de persoonlijke voorkeur (snacks, sport, muziek). De verwachting dat de dialecten verdwijnen – overigens, de meerderheid denkt dat dus niet! – is minstens ten dele gebaseerd op wat mensen feitelijk kunnen waarnemen. Het Nederlands raakt wel meer regionaal en lokaal gekleurd, maar is toch overal aan de winnende hand over het plaatselijke dialect. Het Fries laten we hier buiten beschouwing, omdat het zelf een taal is en bovendien juist als gevolg van politieke besluitvorming meer dan ooit als zodanig erkend en dus ook geïnstitutionaliseerd is.

Dat een kwart van de bevolking verwacht dat het gevoel Nederlander te zijn verdwijnt, en dat Nederland als zelfstandige staat zijn langste tijd heeft gehad, klopt in ieder geval nog niet met het zelfgevoel van de burger. Dat laat het ROS-onderzoek zien en dat wordt in wat andere vorm ook zichtbaar in de Eurobarometer 2001: 37% van de Nederlanders is er ‘zeer trots’ op Nederlander te zijn en 50% ‘tamelijk trots’. De zeer trotse Nederlanders bekenen zich overigens bijna allemaal ook als zeer trotse Europeanen, maar voor alle andere is de binding met Europa toch duidelijk minder dan die met de eigen nationaliteit. Van een de nationale identiteit vervangende Europese identiteit is er nog nauwelijks sprake. Wie er niet trots op is Nederlander te zijn, is er in de meeste gevallen ook niet erg trots op Europeaan te zijn (Dekker 2002: II, tabel 1.2). Kortom, de aard van de persoonlijkheid lijkt bepalender voor de mate van trots dan de aard van de identiteit. De combinatie van meerdere identiteiten wordt duidelijk niet als moeilijk of contradictoir beleefd, wat niet wil zeggen dat er geen verschil is in beleving en inhoud van ieder van de verschillende identiteiten.

In de twee eeuwen dat Nederland nu als eenheidsstaat bestaat, zijn de bewoners van het grondgebied geleidelijk aan steeds meer Nederlander geworden. Staatskundig zijn ze simpelweg in 1813 door internationale machten tot Nederlander verklaard en vervolgens in rechten en plichten door hun nieuwe nationale overheid ook als zodanig tegemoet getreden. Een nationaal systeem van onderwijs en later van sociale zekerheid heeft het onderscheid met de niet-Nederlanders versterkt en het koningshuis als symbool van nationale eenheid is geleidelijk aan, met name na en door de Tweede Wereldoorlog, van harte in die rol aanvaard. De nationale media en de ontwikkeling van een standaardtaal hebben iedere nieuwe generatie minder alleen maar lokaal en regionaal gemaakt. In de ogen van buitenlandse observatoren is Nederland dan ook in alle opzichten een natie, waar staat, volk, land, taal en cultuur voor een zeer groot deel samenvallen. Zozeer zelfs, dat Nederlanders zelf het bijzondere van hun situatie niet meer kunnen waarnemen als een historische prestatie, maar het gewoon als vanzelfsprekend beschouwen.

Uit hun eigen antwoorden op de vragen over de continuïteit van de Nederlandse identiteit blijkt al wel dat zij in grote meerderheid deze ook op lange termijn niet bedreigd zien en, meer neutraal, zelfs niet als sterk onderhevig aan verandering. Uit het feit dat zij in ander verband aangeven in de toekomst te hopen op meer solidariteit en meer gedeelde waarden en normen, zou men het tegendeel kunnen lezen, maar het gaat dan om andere zaken dan identiteit op zich. Wat er vooral uit blijkt, is hoezeer men zich in het licht van vraagstukken van sociale veiligheid en zekerheid bewust is van de betekenis van sociale cohesie en maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel. De hoop wordt niet gevestigd op meer repressie en een strengere overheid – al vindt men die ook noodzakelijk –, maar op een verbetering van de onderlinge verhouding tussen de burgers. Voor de toekomst klinkt in de hoop onvermijdelijk dan ook het verlangen mee naar kwaliteiten die in het verleden in de Nederlandse samenleving nog volop aanwezig leken.

1.3.2 *Ontevreden met de Nederlandse samenleving, tevreden met het eigen leven*

In de loop van de jaren negentig nam de tevredenheid van de bevolking met de regering en de overheid van jaar tot jaar wat toe. In 1998 was 80% tevreden over de regering en vond 67% dat de overheid goed functioneerde. Hoge cijfers, zeker in vergelijking met vrijwel alle andere landen van de Europese Unie. Met Denemarken gold Nederland bij uitstek als een *high trust country*, waar het vertrouwen in de overheid vanzelfsprekend is en het draagvlak voor een regering groot.

2000 gaf voor het eerst sinds lange tijd een kleine daling in de tevredenheid te zien, die in 2002 het karakter van een dal begon aan te nemen: 59% gaf toen aan nog tevreden te zijn met de regering. Enkele dagen voor het begin van het veldwerk voor het onderzoek waarin dat cijfer werd vastgesteld, was het kabinet Balkenende-I demissionair geworden. Het is mogelijk dat dit een aantal respondenten ertoe verleid heeft aan het begrip ‘tevreden’ een andere dan de gebruikelijke betekenis te geven. Tevreden dus met de val van het kabinet. Op de directe vraag in hetzelfde onderzoek naar een oordeel over de eerste maanden van het kabinet Balkenende-I gaf immers

niet minder dan 72% een negatief antwoord. Balkenende-II krijgt in ander onderzoek in de loop van 2003 een wat betere beoordeling, maar de cijfers van de jaren negentig worden nergens ook maar benaderd. Het oordeel over de regering bevindt zich nu gemiddeld op de hoogte van de tevredenheid met het algemene functioneren van de overheid. Dat is voor Nederlandse begrippen overigens geen compliment. In 2002 was de tevredenheid met de overheid ten opzichte van de jaren daarvoor bijna gehalveerd tot 35% (SCP 2003: 303-305). In Europees verband gezien is dat vergelijkenderwijs geen extreem negatieve uitslag, maar van een high trust country kan sinds Pim Fortuijn de 'puinhopen van Paars' meende te ontdekken, niet meer gesproken worden.

In 2004 is in het ROS-onderzoek de vraag naar de tevredenheid met regering en overheid niet opnieuw gesteld. De Nederlandse bevolking kreeg nu een aantal zogenoemde ladders van Cantril voorgelegd met de vraag op welke van de tien sporten de Nederlandse samenleving vijf jaar geleden stond en nu staat. Dat is uiteraard een veel algemenere vraag, maar in het antwoord klinkt de herinnering aan betere tijden en aan positievere enquêteresultaten duidelijk door (tabel 1.2). Het jaar 1999 waardeerde de Nederlandse bevolking terugkijkend gemiddeld met ruim een zeven, voor 2004 komt de waardering gemiddeld nog niet op een vijf uit. Het jaar 1999 krijgt van bijna 8% van de bevolking een onvoldoende toebedeeld en van 76% het cijfer zeven of hoger, voor 2004 is dat respectievelijk 50% en bijna 20%. Een enorme verschuiving in negatieve richting.

Het oordeel over de toekomst, zowel over vijf als over twintig jaar, is iets positiever getoontzet, maar meer dan een gemiddelde waardering van net boven de vijf zit er toch niet in. De meningen tenderen wel wat meer naar de extremen. Ruim 45% van de bevolking verwacht over vijf jaar een onvoldoende voor de Nederlandse samenleving te moeten geven, maar bijna 30% denkt toch aan minstens een zeven en voor het jaar 2020 geldt dat voor ruim 36%. Niettemin is het beeld duidelijk: aan het einde van de vorige eeuw ging het heel goed met Nederland, inmiddels is dat veel minder het geval en het optimisme over een echte verbetering van de situatie is niet erg groot.

Tabel 1.2 Oordeel over de Nederlandse samenleving in rapportcijfers, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)

	5 jaar geleden	nu	over 5 jaar	in 2020
10 allerbeste	2	-	-	1
9	7	1	1	3
8	34	3	7	12
7	33	15	21	21
6	16	30	25	20
5	5	25	19	16
4	1	15	13	10
3	-	7	9	8
2	1	2	3	5
1 allerslechtste	-	1	2	5
	(n = 2161)	(n = 2165)	(n = 2159)	(n = 2148)

Bron: SCP (TOS'04)

Vrouwen beoordelen de huidige situatie van de Nederlandse samenleving over het algemeen nog wat negatiever dan mannen. Van de vrouwen spreekt ruim de helft het oordeel 'onvoldoende' uit, bij de mannen is dat ongeveer 45%. Het oordeel wordt ook geleidelijk negatiever naarmate men ouder is. In de jongste leeftijdsgroep van 16-24 jaar geeft 25% een cijfer zeven of hoger en ruim 40% een vijf of minder, bij de 75-plussers is dat respectievelijk 16% en 60%. Opleiding speelt hier duidelijk een rol bij, want het verschil tussen hoog- en laagopgeleiden is zelfs nog uitgesprokener dan het leeftijdsverschil: van de mensen met de laagste opleiding – naar verhouding veel ouderen – is bijna twee derde negatief in het oordeel, van de hoogst opgeleiden is dat ruim een derde. Van hen is zelfs 30% uitgesproken positief tegen 23% van de laagst opgeleiden. Zoals op grond van eerder onderzoek (Dekker 2002) al te verwachten was, is het oordeel over de stand van zaken in Nederland van degenen die zeggen dat ze in geval van verkiezingen voor de Tweede Kamer nu niet zouden gaan stemmen, in het algemeen wat negatiever dan van degenen die aangeven dat dan zeker wel te doen. Niettemin oordeelt de helft van de would-be stemmers negatief over de situatie in Nederland tegenover zelfs twee derde van de niet-stemmers.

De aanhangers van de regeringspartijen van Balkenende-II tonen zich het meest (gematigd) positief, de aanhang van D66 voorop. Veel minder content met de situatie zijn degenen die PvdA, SP of LPF hun steun zouden geven, maar het zwartste oordeel blijft voorbehouden aan de SGP-stemmers: twee derde van hen geeft een onvoldoende, meer dan de helft daarvan zelfs een zware onvoldoende. SP, LPF en SGP zijn in het Nationaal Kiezersonderzoek 2002-2003 ook de partijen van degenen die het meest ongelukkig zijn met de Europese integratie.

In *De sociale staat van Nederland 2003* kon over de stemming onder de Nederlandse bevolking al concluderend worden vastgesteld dat de ‘onvrede die er is, zich primair (richt) op de samenleving als geheel en op de politiek (...). Het publieke debat concentreert zich sterk op het sturingsvermogen van de politiek, de rechtshandhaving door de overheid en op de gebreken in de voorzieningen voor onderwijs, zorg, veiligheid, leefbaarheid en mobiliteit’ maar, zo wordt er meteen aan toegevoegd, ‘de opinies over deze onderwerpen lijken echter evenmin als de rampen en het politieke tumult, invloed te hebben gehad op de persoonlijke geluksbeleving en tevredenheid’ (SCP 2003: 335). In het algemeen is de Nederlander opvallend tevreden met de kwaliteit van zijn eigen leven. Tussen 1999 en 2002 steeg het aandeel in de bevolking van de mensen die zich op de hoogste sporten van de kwaliteit-van-levenladder plaatsten (sport 9 en 10) van 13% naar 21%, terwijl 57% zich in beide jaren op de sporten 7 en 8 tevreden toonde. Slechts 5% (in 1999 was dat nog 9%) beoordeelde de kwaliteit van het eigen leven als onvoldoende of slecht (SCP 2003: 294, bewerking van tabel 13.2).

Op een eenvoudig tevredenheidsschaaltje sprak de Nederlandse bevolking zich in het TOS-onderzoek weer uit over de tevredenheid met het eigen leven nu, zie tabel 1.3.

Tabel 1.3 **Tevredenheid met het huidige eigen leven, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004**
(in procenten)

buitengewoon tevreden	3
zeer tevreden	28
tevreden	50
tamelijk tevreden	14
niet zo tevreden	4

Bron: SCP (TOS'04) (n = 2233)

Van een groeiende ontevredenheid met het eigen leven is tussen 1999 en 2004 nauwelijks een spoor te bekennen. Integendeel zelfs, de overgrote meerderheid is tevreden tot buitengewoon tevreden. 4% van de tevredenen kiest zelfs voor de uitspraak die de hoogste mate van tevredenheid inhoudt. Een sterk vergelijkbaar beeld ontstaat wanneer we kijken naar de beoordeling van de eigen gezondheid. Bijna 20% van de bevolking beoordeelt in TOS'04 de eigen gezondheid als zeer goed, bijna 60% als goed en slechts 3% als slecht of zelfs zeer slecht. Hoe beter de gezondheid, hoe positiever ook het oordeel over het eigen leven. Van degenen die zeer of buitengewoon tevreden zijn met het eigen leven, is meer dan 90% naar eigen zeggen goed tot zeer goed gezond, van degenen die niet zo tevreden zijn, is dat 34%. Eenzelfde percentage uit deze groep noemt de eigen gezondheid slecht tot zeer slecht, bij de meest tevreden groep valt er niemand in deze categorieën. De tevredenheid met het eigen leven heeft dus meer te maken met hoe het met iemand persoonlijk gaat dan met de stand van zaken in de samenleving.

1.3.3 De ongewenste toekomst

Het verschil tussen het oordeel over het eigen leven en de eigen gezondheid enerzijds en het oordeel over de Nederlandse samenleving als geheel anderzijds blijft opmerkelijk. Misschien krijgt hier het aloude adagium *private wealth, public squalor* een nieuwe betekenis. Nu niet in eerste instantie als kritiek op een verkeerde politieke keuze (al speelt ook dat wel), maar als kritiek op een onvermogen van de politiek de samenleving en de verzorgingsstaat dezelfde hoge kwaliteit te (blijven) geven, die de burger in zijn persoonlijke leven heeft weten te bereiken. Uiteraard schrijft de burger zijn huidige persoonlijke welvaart, goede gezondheid en algemene welzijn minder toe aan de effecten van politieke keuzen uit het verleden dan aan zijn eigen kwaliteiten, zijn eigen inzet en natuurlijk ook wat geluk. Het verschil tussen zijn *private wealth* en de *public squalor* om hem heen, ziet hij als een falen van de politiek en een tekortschieten door de overheid.

Dertig of veertig jaar geleden, toen de relatie tussen de verbetering van de positie van de individuele burger en de politieke besluitvorming voor iedere burger in zijn of haar eigen leven heel direct zichtbaar was, lag dat toch anders. In de jaren vijftig brachten de eerste ontvangers van de AOW zelfs persoonlijk hun dankbaarheid ten opzichte van minister-president Drees tot uitdrukking. In de jaren zestig kwamen de nieuwe Bijstandswet en de AWBZ nog tot stand met kamerbrede steun, in het volle en trotse besef dat het hier om fundamentele verbeteringen van de positie van de individuele burger ging. De Melkertbanen zullen achteraf mogelijk het sluitstuk blijken te zijn geweest van deze ontwikkeling.

De politiek wordt over het algemeen nu eerder gezien als de plaats waar de verslechtering van de positie van de individuele burger besloten wordt. In het TOS-onderzoek overheersen op het gebied van de verworven rechten, de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat de negatieve verwachtingen. Het wordt niet simpelweg allemaal slechter en minder door de natuurlijke loop der dingen of uit economische noodzaak, het wordt slechter en minder gemaakt door toedoen van de politiek en overheid zelf. Met weinig uitzonderingen verwachten burgers dat de overheid minder voor hen gaat doen en dat de politiek hen vooral verworven rechten zal afnemen. Bijna steeds verwacht een meerderheid van twee derde tot meer dan driekwart van de bevolking dat in de jaren tot 2020 op zulke uiteenlopende terreinen als arbeidstijd, pensioenleeftijd, onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid de huidige regelingen en voorzieningen vervangen worden door arrangementen die zij vrijwel zonder uitzondering als 'onwenselijk' beschouwt. Meer eigen verantwoordelijkheid en meer afhankelijkheid van de eigen sociale omgeving.

81% van de Nederlanders verwacht dat in 2020 'ouders veel meer moeten betalen voor het basis- en voortgezet onderwijs dan nu', slechts 6% vindt dat ook wenselijk. En 85% verwacht dat studenten in het hoger onderwijs meer zelf voor de financiering van hun opleiding moeten zorgen, 10% zou dat ook wenselijk vinden. Dit patroon herhaalt zich: 80% voorziet dat in 2020 'mensen met hogere inkomens betere zorg krijgen dan mensen met lage inkomens', maar bijna 90% zou het (zeer) onwenselijk

vinden dat mensen die meer betalen, betere zorg krijgen. Zowel de aftrekmogelijkheden voor de hypotheekrente als de omvang van de huursubsidie zijn naar verwachting in 2020 aanmerkelijk beperkt en in beide gevallen vindt een ruime meerderheid van de bevolking dat niet wenselijk. De werktijden zullen langer worden en de pensioenleeftijd zal omhoog gaan, zo wordt vrij algemeen verwacht, maar 'niemand' wil dat. Bij de pensioenleeftijd valt dat trouwens nog mee, want in vrijwel alle leeftijdsgroepen – de oudere meer dan de jongere overigens – vindt ongeveer 40% dat de pensioenleeftijd op 65 jaar zou mogen komen te liggen. Ongeveer een derde – in de groep van 35 tot 55 jaar wat meer – kiest voor 60 jaar als pensioenleeftijd en 10% voor begin zestig.

Burgers is niet gevraagd in hoeverre zij dat wat ze niet wenselijk vinden, misschien toch wel als noodzakelijk of onvermijdelijk zien. Om te kunnen vaststellen of de politiek erop mag rekenen dat er voor de verwachte maatregelen en ingrepen ook een maatschappelijk draagvlak is, is dat inzicht eigenlijk wel nodig. Uit de antwoorden blijkt wel dat de burgers in het algemeen goed geïnformeerd zijn over de ontwikkelingen en zich er zeker niet door laten verrassen. Hun toekomstbeeld is realistisch en tegelijkertijd op veel gebieden ook nogal pessimistisch: zo verwacht driekwart dat het in 2020 moeilijker is dan nu om van een uitkering (ww, wao, Bijstand, AOW) rond te komen. Slechts 1%-3% gelooft dat het dan juist gemakkelijker zal zijn.

Burgers hebben politiek niet veel meer te winnen, zo lijkt het, maar wel veel en ook persoonlijk steeds meer te verliezen door toedoen van de politiek. Ze verwachten dat in veel groteren getale dan ooit eerder en ze verwachten bovendien dat het om een groot verschil gaat. Om zich heen constateren ze een verlies aan levenskwaliteit en een vermindering van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen, die 'vroeger' als vanzelfsprekend voor hen stonden opengesteld. Nu komt ook het moment dat onder de noemer van meer 'eigen verantwoordelijkheid' de vanzelfsprekendheid verdwijnt van een kortere werkweek en een korter werkend leven, van een goed pensioen en een goede uitkering bij ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Naast het vertrouwde beloven van meer wordt nu en in de toekomst het geloofwaardig verkopen van minder een cruciale en uiteraard ook heel moeilijke opgave van de politiek. Het wordt al zichtbaar dat de politieke beloften nu vooral in de richting gaan van meer veiligheid, meer verantwoording, meer regelhandhaving, meer toezicht en misschien ook meer kwaliteit in plaats van meer bureaucratie, terwijl de verkoopargumenten voor minder verzorgingsstaat vooral gezocht worden in verwijzingen naar de twijfelachtige houdbaarheid van het huidige systeem en de noodzaak Nederland economisch internationaal weer een betere concurrentiepositie te bezorgen. De burgers lijken eerder gevoelig voor het bestrijden van het oneigenlijke gebruik en het misbruik van de sociale voorzieningen. In 2002 gaf meer dan de helft van degenen met betaald werk aan misbruik te vermoeden bij het beroep op de ww en de wao, 40% vermoedde dat ook bij de Bijstandswet (SCP 2002: 378, tabel 7.7). De macro-economische overwegingen zullen voor de meeste burgers processen van lange adem zijn, waarvan zij vooral de concrete effecten op de toegankelijkheid

van de sociale voorzieningen en de hoogte van de uitkering vrezin. Het beeld van de Nederlandse samenleving zal erdoor veranderen, de inkomensongelijkheid zal toenemen en zeker ook het verschil tussen uitkeringen en lonen. 77% van de Nederlanders verwacht dat dit in 2020 het geval is.

Erg groot is het vertrouwen niet, dat het de overheid zal lukken greep te krijgen op de kwesties van veiligheid, rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding. Meer dan driekwart van de Nederlanders gelooft niet dat in 2020 wetten en regels beter nageleefd worden. Zeker ten aanzien van de criminaliteit is de verwachting op alle fronten erg negatief en is er nauwelijks hoop dat de overheid hier effectief tegen op zal weten te treden. Naar verwachting wordt ook dat steeds meer een zaak van eigen verantwoordelijkheid en particulier initiatief, in ieder geval op het gebied van de preventie en het toezicht. Opvallend veel burgers vinden dat niet eens onwenselijk, zoals ook ruim 80% geen bezwaar heeft tegen meer cameratoezicht. Met andere woorden, de overheid doet en geeft minder, neemt meer en laat meer aan de burger over. Geen politieke partij zal dat als programma willen voeren.

1.3.4 Tussen zorg en hoop

Vragen we de mensen om zelf te verwoorden over welke zaken ze zich voor de toekomst het meest zorgen maken, dan kunnen de 4000 antwoorden (gemiddeld bijna twee per respondent) in een aantal categorieën ondergebracht worden, zie tabel 1.4.

Tabel 1.4 Zorgen^a over Nederland in de toekomst, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)

criminaliteit	misdaad, tasjesroof, onveiligheid op straat, drugs (lage straffen)	24
persoonlijk	eigen toekomst of die van (klein)kinderen, eigen gezondheid	22
normen en waarden	(in)tolerantie, gemakzucht, egoïsme, materialisme, individualisering, gebrek aan respect	19
voorzieningen, verzorgingsstaat	gezondheidszorg, onderwijs, woningbouw, overheids-financiën, bezuinigingen	16
veiligheid	veiligheid algemeen	15
buitenlanders	asielzoekers, multiculturele samenleving, ook: fundamentalisme, islam	15
terrorisme, orde	agressie, (zinloos) geweld	13
materiële zekerheid	sociale zekerheid, werkloosheid, kosten levensonderhoud	13
ouderen	vergrijzing, pensioenen, zorg voor ouderen	10
milieu en natuur	klimaat, natuurrampen, overbevolking, geen groen meer	9
solidariteit	(on)gelijkheid, arm-rijk, gemeenschapszin, zorg-zame samenleving	7
overheid, bestuur	politiek, regels handhaven, gedogen, fraude	7
economie	economische groei, arbeidsmarkt, ook: technologie	5
Nederland internationaal	Nederland in Europa, Europese Unie, Nederlandse identiteit, open grenzen	4
jongeren	(niet de eigen kinderen)	4
internationaal	oorlog en vrede, honger	3
godsdienst	geloof (niet islam)	1

a Het betreft hier een open vraag, waar de meeste respondenten minstens één en bijna niemand meer dan vier antwoorden op hebben gegeven. De antwoorden zijn geclusterd per thema en in de tabel wordt een indruk gegeven van de aard van de antwoorden per thema. De percentages hebben betrekking op het aantal respondenten dat het desbetreffende thema heeft genoemd.

Bron: SCP(TOS'04) (n = 1899)

De erg algemeen geformuleerde antwoorden zijn in tabel 1.4 niet meegenomen. Op het eerste gezicht is al duidelijk dat behalve de persoonlijke zaken vooral veiligheid (criminaliteit, fundamentalisme, terrorisme, agressie) een grote bron van zorg is (Boutellier 2002), naast gebrek aan normen en waarden (WRR 2003) en de houdbaarheid van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. 'Buitenlanders' in de betekenis van asielzoekers of moslims zijn minder hoog op de zorgenlijst gerangeerd dan misschien verwacht, maar wel nog voor zorg over de sociale zekerheid en de pensioenen. Internationale politieke vraagstukken staan niet hoog genoteerd en dat geldt eveneens voor de nationale politiek en de kwaliteit van het bestuur. Dat heeft zeker ook met de aard van de vraagstelling te maken. We hebben niet gevraagd wat men politiek belangrijk vindt voor de toekomst, maar waarover men zich zorgen maakt. Dat lokt onvermijdelijk wat meer op gevoel gebaseerde antwoorden op.

Aardig is het de zorgenlijst te confronteren met de catalogus van de hoop. ‘Als u zich probeert een beeld te vormen van Nederland in de toekomst, kunt u dan in een paar trefwoorden aangeven waarop u hoopt?’ De antwoorden (tabel 1.5) laten zien dat men dan vooral denkt in termen van meer solidariteit (bijna 25% geeft dat als antwoord), hoopt op meer veiligheid (23%), ook graag een herstel van normen en waarden zou zien (23%) en eveneens opteert voor het behoud van de verzorgingsstaat (15%). De meer persoonlijke wensen komen nog net voor de verzorgingsstaat, die weer gevolgd wordt door hoop op meer materiële zekerheid en een oplossing voor internationale problemen. Naarmate mensen positiever oordelen over de situatie waarin de Nederlandse samenleving zich nu bevindt, is hun hoop voor de toekomst minder materieel van karakter. Niettemin, voor vrijwel iedereen geldt dat solidariteit, veiligheid en ‘waardigheid’ de trefwoorden van de hoop zijn.

Tabel 1.5 Hoop^a voor Nederland in de toekomst, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)

solidariteit	25
veiligheid	23
normen en waarden	23
persoonlijke zaken	23
verzorgingsstaat	15
materiële zekerheid	13
internationaal	10
criminaliteitsbeheersing	7
buitenlanders	7
ouderen	6
overheid, bestuur	6
milieu en natuur	5
Nederland internationaal	4
terrorismebestrijding	4
jongeren	1
godsdienst	1

a Antwoorden op de open vraag ‘Als u zich probeert een beeld te vormen van Nederland in de toekomst, kunt u dan in een paar trefwoorden aangeven waarop u hoopt?’ samengevat in categorieën.

Bron: SCP (TOS'04) (n = 1960)

1.3.5 De gewenste toekomst

Iets daarvan is terug te vinden in de verdeling van de waardering voor verschillende toekomstbeelden. ‘Hoe moet Nederland zich volgens u in de komende twintig jaar ontwikkelen?’ De respondenten kregen een korte tekst voorgelegd met het verzoek om honderd punten naar eigen smaak te verdelen over de vier geschetste toekomstbeelden (zie kader). Alle punten mochten ook aan één beeld gegeven worden, dat hebben maar weinigen gedaan. De voorkeur van de meeste respondenten gaat duidelijk uit naar een ‘samenleving met gevoel voor gezamenlijkheid’. Bijna 10% gaf

er zelfs meer dan vijftig punten aan, tegen nog geen 2,5% voor het minst populaire scenario 'de prestatimaatschappij'. Dat kreeg van bijna 30% van de respondenten zelfs geen enkel punt. Het beeld van een samenleving van 'internationaal en nationaal gemeenschappelijk welzijn' komt op de tweede plaats en de 'besloten, veilige en leefbare samenleving' op de derde plaats.

Vier toekomstbeelden

1 De prestatimaatschappij

Door een vrije markt, meer economische groei en meer individuele welvaart. Zolang het met onze economie goed gaat, gaat het goed met ons en andere (ook arme) delen van de wereld.

We moeten zorgen dat we blijven groeien, presteren, sneller vooruitgaan, mooier en beter zijn. Concurrentie tussen landen, mensen en bedrijven is goed; het verhoogt de kwaliteit en de efficiency en houdt de prijzen scherp. Ook biedt het meer mogelijkheid tot zelfontplooiing. Presteren en geld verdienen zijn belangrijk. We willen een luxe, comfortabel en vooral ook stimulerend leven leiden, in een omgeving die veel kansen en uitdagingen biedt.

Te veel bemoeienis en betutteling van de overheid stellen we niet op prijs. Meer efficiency betekent ook een kleinere overheid dus meer privatiseren en minder uitkeringen. Iedereen moet voor zichzelf zorgen en voor zichzelf opkomen. We regelen onze zaken zelf wel: je moet het zelf doen!

2 De besloten, veilige en leefbare samenleving

Behoud van onze welvaart en cultuur

We maken ons zorgen om onze veiligheid en onze welvaart. We moeten meer opkomen voor onszelf en onze eigen cultuur en onze normen en waarden niet laten verwateren. De politiek moet goed naar de problemen van de mensen luisteren. Nederland is Nederland niet meer. Het toenemend terrorisme en de open grenzen vormen een bedreiging voor ons allen. De politiek moet deze bedreigingen wegnemen; de overheid heeft vooral als taak ons te beschermen.

Onze eigen problematiek is belangrijker dan die van Europa en de rest van de wereld. Van een verenigd Europa is toch geen sprake, daarvoor lopen de meningen, visies en belangen van de landen te veel uiteen. We zijn niet verantwoordelijk voor het oplossen van de sores van een ander; bovendien is het de vraag of we de ander wel kunnen helpen. De verzorgingsstaat is niet meer van deze tijd en maakt mensen lui. Laat maar meer aan de markt over: loon naar werken. We willen geen belasting betalen zonder daar daadwerkelijk iets voor terug te zien.

Op deze manier behouden we wat we hebben en kunnen we een leuk en comfortabel leven leiden.

3 Het internationale en nationale gemeenschappelijk welzijn

Zorg en welzijn in de hele wereld en onze eigen samenleving

Geld alleen maakt niet gelukkig, ook kwaliteit van het leven (van jezelf en van anderen in de wereld) is belangrijk. Je hebt wat voor anderen in de samenleving over en bent er ook verantwoordelijk voor. Je bent bereid daar iets van jezelf voor in te leveren.

Maatschappelijke problemen als veiligheid, zorg voor ouderen en kinderen, honger in de derde wereld en milieu kunnen niet door de marktwerking worden opgelost. Overheden en maatschappelijke instellingen moeten hiervoor zorgen. Collectieve voorzieningen zijn onmisbaar.

Vrijheid en materiele welvaart zijn belangrijk, maar binnen bepaalde, geaccepteerde grenzen.

4 Een samenleving met gevoel voor gemeenschapszin

Zorg en welzijn in onze eigen, directe sociale leefomgeving

We willen de 'menselijke maat' weer in ons leven terugbrengen. We kunnen ons zorgen maken om de hele wereld en Europa, maar daar hebben we als individu toch niet veel invloed op. Dat staat veel te ver van ons af. Veel belangrijker is dat het met onszelf en onze eigen directe sociale leefomgeving goed gaat. Er is meer aandacht voor elkaar. De overheid staat dichterbij de mensen; de lokale overheid speelt een grote rol. Het hoeft allemaal niet verder, uitdagender, hoger, meer en sneller. We zijn meer op elkaar ingesteld en vrijwilligerswerk is ook belangrijk in de voorziening van allerlei behoeften op het gebied van zorg. Elkaar aanspreken op elkaars gedrag; meer sociale controle. We hebben behoefte aan meer gemeenschapszin; met eigen initiatieven komen om anderen te verzorgen en om de kwaliteit van onze eigen woon- en leefomgeving te verbeteren.

We moeten niet meer zo langs elkaar heen leven; we moeten iets voor een ander over hebben zonder dat je daar iets voor terugvraagt. Het vertrouwen in elkaar moet weer terugkomen.

De vier toekomstbeelden zijn ontleend aan de concept-Duurzaamheidsverkenning, die het Milieu- en Natuurplanbureau/Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu in voorbereiding heeft (MNP 2004). Ze zijn gebaseerd op de scenario's die ten behoeve van het klimaatonderzoek ontwikkeld zijn. In een in opdracht van het MNP/RIVM uitgevoerde enquête van TNS/NIPO ten behoeve van de duurzaamheidsverkenning bleek 8% van de Nederlanders de voorkeur te geven aan het beeld van de 'prestatie maatschappij', 22% gaf de voorkeur aan 'internationaal en nationaal gemeenschappelijk welzijn', 33% aan de 'besloten, veilige en leefbare samenleving' en 37% aan de 'samenleving met gevoel voor gemeenschapszin'. De minste en de meeste voorkeur gaat dus in beide enquêtes uit naar dezelfde samenlevingsbeelden.

1.4 De traditie als toekomst

Hoewel in het beeld van de Nederlandse samenleving nu en in de toekomst naar het woord van Johan Huizinga uit 1935 'de schaduwen van morgen' overheersen, klinkt in de antwoorden op de vraag naar wat men voor de toekomst hoopt, onmiskenbaar het verlangen door naar een samenleving waarin de waarden van het burgerlijke samenleven weer de overhand hebben. Er klinkt zeker nostalgie in door naar een verleden dat in die ideale vorm nooit bestaan heeft, maar het blijft opmerkelijk dat het juist niet de eigentijdse waarden als 'presteren' en 'concurreren' zijn, die maatschappelijk de voorkeur krijgen. Althans niet in Nederland, waar ABN-AMRO meer dan symbolisch een rapport over de positie van het Nederlandse bedrijfsleven in Europa de titel meegaf *Concurreren kun je leren* (Klene 2004). Hofstede (2004) mag in de relatief sterke afwijzing van de prestatie maatschappij als ideaal voor de toekomst een bevestiging zien van zijn onderzoeken, waarin Nederland met de Scandinavische landen het laagst blijkt te scoren op de sterk op presteren en concurreren gerichte Masculiniteitsindex van alle meer dan vijftig in de vergelijking opgenomen landen.

Sociale cohesie en sociale inclusie, het gevoel bij elkaar te horen en voor elkaar verantwoordelijk te zijn, worden in niet-masculiene samenlevingen hoog gewaardeerd. In intercultureel vergelijkend onderzoek onderscheidt Nederland zich bijzonder als een samenleving met sterk egalitaire, consensusgerichte en feminiene trekken, tot uitdrukking komend in een geringe sociale afstand tussen burgers, een behoorlijke tolerantie voor afwijkende opvattingen en een hoge mate van zorgzaamheid voor degenen met wie het minder goed gaat (Hofstede 2004). Wat van buitenaf gezien en in internationale vergelijking nog altijd als kenmerkend opvalt, wordt van binnenuit gezien en in historisch perspectief nu inmiddels kennelijk al gemist. De Nederlanders lijken in meerderheid terug te verlangen naar wat in het recente verleden niet alleen feitelijk het geval was, maar ook normatief als juist werd gezien. De 'masculinisering' van Nederland wordt in politiek en economie als noodzaak gevoeld in het kader van de kansen om internationaal economisch concurrerend te blijven en soms mede gelegitimeerd met een verwijzing naar het oneigenlijke en ook frauduleuze gebruik van voorzieningen die op 'feminiene' solidariteit zijn gebaseerd. Dat levert alles bij elkaar in het ROS-onderzoek een wat verwarrend beeld op, waarin 73% van de Nederlanders nu een strengere selectie voor het hoger onderwijs wenselijk vinden (concurrentie en prestatie), 60% van mening is dat allochtonen misbruik maken van de sociale voorzieningen (te lankmoedige, 'feminiene' solidariteit) en 76% vindt dat legaal hier aanwezige migranten ook dezelfde rechten op sociale zekerheid moeten hebben als de Nederlanders (solidariteit).

Het is gebruikelijk dit soort op het eerste gezicht tegenstrijdige uitkomsten te interpreteren als een signaal van grote onzekerheid. Het is de vraag of dat meteen nodig is. Als jede Konsequenz zum Teufel führt zijn deze uitkomsten ook te lezen als het verlangen naar een betere balans tussen rechten en kansen aan de ene kant en plichten en onmogelijkheden aan de andere kant.

Uit TOS'04 blijkt eigenlijk vooral hoe graag Nederlanders een feminiene cultuur zouden willen combineren met een masculiene structuur: vriendelijk samenleven binnen strenge randvoorwaarden. De grenzen dicht, wangedrag gestraft, misbruik tegengegaan. Impliciet klinkt hierin ook een verlangen door naar solidariteit met een tweezijdig karakter: de rijken, gezonden, sterken komen op voor de armen, zwakken en zieken, maar omgekeerd nemen zij niet meer dan hun rechtens toekomt en dat ook niet langer dan strikt noodzakelijk. Het eerste kan wettelijk relatief gemakkelijk afgedwongen en in de toekomst opgedrongen worden, het tweede vraagt om een vorm van controle die moeilijk uit te voeren is en zich naar het oordeel van de bevolking tot nu toe nog weinig effectief heeft getoond.

Het is niet moeilijk in het toenemende verlangen naar een minder 'onpersoonlijke samenleving' ook de weerslag te zien van het in 2002 zo dramatisch gebleken ongenoegen van veel kiezers met een onpersoonlijke politiek en afstandelijke politici. Verrassend is het dan wel in het TOS-onderzoek te moeten vaststellen dat niet alleen bijna de helft van de respondenten verwacht dat 'in 2020 beslissingen minder door politici en vaker door deskundigen' genomen worden, maar dat bijna twee derde dat ook tamelijk tot zeer wenselijk vindt. Ongeveer dezelfde verdeling zien we bij de vraag of politici in 2020 'minder rekening houden met hun ambtenaren en adviseurs': de helft acht dat onwaarschijnlijk (16% weet het niet) en eveneens de helft zou zo'n gedragslijn tamelijk tot zeer onwenselijk vinden. 16% zou het wel wenselijk vinden dat politici minder naar ambtenaren en adviseurs zouden luisteren. In het algemeen is bijna 60% van mening dat beslissingen over belangrijke kwesties minder door regering en parlement en meer in overleg tussen belangenorganisaties genomen moeten worden; 20% vindt dat onwenselijk en 50% onwaarschijnlijk dat het zover zal komen. Het klinkt allemaal eerder bureaucratisch en technocratisch dan democratisch, laat staan meer 'persoonlijk'.

Waarschijnlijk moeten deze uitkomsten echter vooral gelezen worden als een uiting van gering vertrouwen in de politiek en in politici om in belangrijke kwesties 'zakelijk', dat wil zeggen rationeel en resultaatgericht, te handelen. Uit de antwoorden op de verschillende vragen rijst het profiel op van de moderne politicus als pragmatisch, persoonlijk en perspectief biedend. Hoe moeilijk het is dat te zijn en te blijven, blijkt wel uit het lot van de prototypen: Bill Clinton wordt nu pas volmondig erkend als drager van deze kwaliteiten, Tony Blair stelt teleur in het realiseren van de beloften waarvan hij de verpersoonlijking was.

Het zoeken naar een reciproque solidariteit met voor ieder van beide partijen een aparte, maar complementaire opdracht is in die termen maar zeer beperkt terug te vinden in het regeringsprogramma van Balkenende-II, waarin het accent zoveel meer ligt op de eigen verantwoordelijkheid van burgers om zelf in hun levensonderhoud te voorzien en zelf zorg te dragen voor degenen die hen nabij zijn.

Uit de zorgen over de samenleving van morgen spreekt angst voor verlies van veiligheid en zekerheid, in economisch en sociaal opzicht. Dit is het gebied waar burgers bij uitstek en altijd al de twee belangrijkste taken van de politiek en de overheid

in vredetijd gesitueerd zien: het beschermen van de fysieke veiligheid in het persoonlijke en openbare leven en het garanderen van de materiële zekerheid voor de toekomst. Al naar gelang de economische en maatschappelijke situatie kunnen prismaat en accent wisselen. Op de derde plaats van wat voor de politiek van belang is, komt dan de immateriële taak de vrijheid van meningsuiting te beschermen en de samenleving minder onpersoonlijk te maken (SCP 2003: 297, tabel 13.5). Dat laatste aspect klinkt wel duidelijk door in de catalogus van de hoop en in de toekomstbeelden van de meest gewenste samenleving, maar begrijpelijkerwijs wat minder in de zorgenlijst. Tussen 1992 en 2002 nam de urgentie van het gevoel dat de samenleving minder onpersoonlijk zou moeten worden, en de opvatting dat de politiek daar een essentiële taak in heeft, toe van 31% tot 43% en schoof daarmee op van de achtste naar de vijfde plaats in de rangorde van taken. De TOS'04-gegevens bevestigen deze ontwikkeling.

In de schaduwen van morgen hoopt men stilletjes op een zonnigere toekomst. De verwachtingshorizon wordt beperkt door de zorgen van nu, de wensen liggen in de zorgen besloten zonder dat de oplossingen voor de problemen altijd bekend zijn en de hoop is een utopische reflectie op het verleden van de Nederlandse samenleving. Politiek is daar op nationaal niveau wel degelijk inspiratie aan te ontleen, omdat uit de confrontatie van zorgen en wensen een nieuw perspectief naar voren komt, dat zelf richtinggevend is. Alleen, het is niet de richting waarin de politiek zich nu beweegt of zelfs kan bewegen. Het grote probleem is immers dat de keuzen die politiek gemaakt moeten worden, steeds minder alleen of zelfs maar hoofdzakelijk nationaal bepaald zijn, laat staan een simpele afspiegeling kunnen zijn van de wil van de kiezers of de wens van de samenleving als geheel. In een land met een open economie als Nederland, ingebonden bovendien in het steeds dominanter wordende regelgevende kader van de Europese Unie, wordt de invloed van externe factoren steeds groter. Heteronomie in plaats van autonomie, een ontwikkeling die niet meer gekeerd kan worden. In het TOS-onderzoek blijkt op veel gebieden dat de verwachtingen van de burgers over de toekomst sterk afwijken van wat zij wenselijk vinden. Voor de nationale politiek zal het, waar dat het gevolg is van beslissingen over bijvoorbeeld de inrichting van de verzorgingsstaat, de kunst zijn de burgers te overtuigen van de noodzaak van aanpassing aan de veranderende economische omstandigheden. Op een aantal gebieden – criminaliteitsbestrijding, volkshuisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, integratie – is het verschil tussen verwachting en wenselijkheid te lezen als een directe opdracht aan de politiek en de overheid zelf. Reactief als het gaat om internationale economische en politieke ontwikkelingen, proactief als het gaat om nationale discrepanties tussen wenselijkheid en werkelijkheid.

1.5 Een beperkte toekomst

Zoals altijd bevat ook het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004* erg veel cijfers, de meeste nog van recente datum. De internationale vergelijking wordt daardoor moeilijk, omdat maar van weinig landen al zo 'jonge' gegevens beschikbaar zijn. Vergelijkingen

op basis van gegevens voor het jaar 2000 zijn inmiddels wel mogelijk, maar zijn maar beperkt bruikbaar om tot een nadere bepaling van de positie van Nederland nu te komen. Geoff Mulgan, een van de belangrijkste beleidsadviseurs van Tony Blair, maakte begin 2004 ten behoeve van de Britse regering een overzicht van mondiale trends en een vergelijking tussen landen op basis van hun prestaties op een aantal belangrijke beleidsterreinen (Mulgan 2004). Het beeld dat in het *Sociaal en Cultureel Rapport 2000* voor Nederland in Europese vergelijking kon worden gemaakt, kreeg nog meer profiel. Mulgan gebruikte vooral gegevens uit het jaar 2000, toen Nederland in veel opzichten zijn beste jaar ooit beleefde. Nummer negen op de wereldranglijst van inkomen per hoofd van de bevolking, nummer een in productiviteit, nummer zeven op de Human Development Index, nummer zes in tevredenheid met het eigen leven, nummer zes in arbeidsparticipatie, nummer vier in sociale zekerheid, nummer vijf in sociale gelijkheid, nummer vijf in afwezigheid van armoede bij kinderen, nummer zeven in patenten, nummer zeven in economische groei na 1990, en zo gaat het nog een poosje door. Bijna altijd bij de eerste tien landen van de westerse wereld. De Scandinavische landen scoren meestal nog net wat beter en de Verenigde Staten scoren extremer, zowel naar boven als naar beneden.

Waar Nederland op dit moment op al deze verschillende indices staat, is nog niet bekend. In de afgelopen jaren zijn we op de meeste ranglijsten wel enkele plaatsen gezakt – of door anderen ingehaald – maar erg dramatisch zijn de verschillen in internationale vergelijking niet. Nationaal wordt daar toch anders over gedacht en bestaat er wel degelijk het beeld van een snel groeiende achterstand door te hoge loonkosten (het minimumloon in de Verenigde Staten is nauwelijks 60% van het Nederlandse minimum), te lage arbeidsparticipatie, te weinig innovatie en te geringe groei van de productiviteit. Dat heeft in verschillende vormen weer zijn weerslag op de kosten van de sociale zekerheid, de zorg en het onderwijs. Met het oog op de vergrijzing die zich in Nederland versneld zal manifesteren wanneer vanaf 2008 de ‘babyboom-generatie’ met pensioen gaat, is een hogere arbeidsparticipatie wenselijk. Na 2020 zullen de baby-boomers ook meer zorg nodig hebben en dat zal nog een zwaar additioneel beslag op mankracht en middelen leggen. Het is niet te zeggen tot welke hoogte de huidige werkloosheid zal stijgen noch hoe lang met een hoog niveau van werkloosheid gerekend moet worden. De kosten van de sociale zekerheid lopen er in ieder geval fors door op en er lijkt weinig kans op dat de doelstellingen van een hogere arbeidsparticipatie in het kader van de Lissabon-afspraken gehaald zullen worden. Op dit moment is er sprake van een daling van het aantal arbeidsplaatsen.

Wat betreft het onderwijs is er vooral groeiende zorg over de vraag of Nederland met zijn naar verhouding geringe financiële inspanning op dit gebied op termijn de internationale concurrentie in een kenniseconomie nog wel aan zal kunnen. Vooral in Azië worden in hoog tempo grote aantallen ingenieurs en informaticaspecialisten klaargestoomd voor een internationale markt, die hoge eisen aan kwaliteit en productiviteit stelt. Bedrijven als Shell, Philips en ABN-AMRO verplaatsen een belangrijk deel van hun informatica-activiteiten naar India, Maleisië, Thailand en China. Nieuwe laboratoria worden in de Verenigde Staten, Canada en China geopend. De overwe-

gingen zijn steeds dezelfde: hoge kwaliteit, veel talent, lage kosten. Voor de echte multinationals komt daar nog als extra overweging bij dat er voor hen in Nederland alleen groei in kosten en geen groei in omzet te verwachten is.

Meer uren per week werken, meer jaren blijven werken, meer mensen aan het werk, het is voor de toekomst waarschijnlijk allemaal nodig, maar het zal het concurrentievoordeel van de landen in Azië niet kunnen opheffen. Daarvoor zijn de verschillen in loonkosten per uur in hun voordeel te groot: hoogwaardig ICT-werk is in India inclusief alle bijkomende kosten voor een kwart tot een derde van de prijs in Nederland te krijgen. Meer mensen meer en langer aan het werk is eerst en vooral van belang om de Nederlandse verzorgingsstaat betaalbaar te houden. Het is de Scandinavische oplossing, die in Nederland moeilijk te realiseren blijft bij de huidige geringe vraag naar arbeidskrachten en het al langer bestaande geringe aanbod aan arbeid van ouderen, vrouwen en allochtonen. Uiteindelijk moet verhoging van de arbeidsparticipatie de basis bieden voor een nieuwe vorm van solidariteit, waarin sociale zekerheid niet meer gezien wordt als het recht op een uitkering maar als de plicht tot het leveren van een bijdrage aan de welvaart van de gemeenschap.

Dit Sociaal en Cultureel Rapport laat zien dat de Nederlanders zelf in het algemeen niet erg optimistisch zijn over hun toekomst, althans niet waar het gaat om de collectieve regelingen rond werk, sociale zekerheid, onderwijs en zorg. Ze zijn zich al opvallend bewust van het feit dat het beleid van de regering verder gaat dan het noodzakelijkerwijs zetten van de tering naar de nering. Over de noodzaak van bezuinigingen is maatschappelijk nauwelijks discussie, wel over de wenselijkheid van een fundamentele herziening van de verzorgingsstaat. Meer dan dertig jaar geleden stelde de Leidse hoogleraar sociologie Van Heek in zijn afscheidscollege dat niemand echt van de verzorgingsstaat houdt (Van Heek 1973). Daar mag misschien een grond van waarheid in zitten, sindsdien is toch wel gebleken dat men in meerderheid de verzorgingsstaat toch niet graag zou missen. Het recht op sociale zekerheid en de zekerheid van sociale grondrechten lijken niet gemakkelijk ingewisseld te worden voor de onzekerheid van een grotere eigen verantwoordelijkheid van de individuele burger, al dan niet onder de patronage van de sociale partners. Het beleid van het kabinet getuigt van een visie op de verzorgingsstaat die niet veel ruimte meer laat voor de 'gemoedrust' waar twintig jaar geleden nog over gesproken kon worden. Ondanks alle kritiek die er bij burgers bestaat op de arrangementen van de verzorgingsstaat en de wijze waarop de regels worden uitgevoerd of omzeild, willen toch weinigen afscheid nemen van het genereuze stelsel dat bijna veertig jaar geleden kamerbreed met trots werd verheven tot een recht.

Het systeem heeft zijn eigen fundamenten ondergraven – rechten en geld veranderen mensen – en is te duur geworden om te kunnen worden volgehouden. Meer eigen verantwoordelijkheid betekent in eerste instantie niet meer keuze en kansen, maar meer onzekerheid en meer verantwoordelijkheid voor anderen in de eigen sociale omgeving. Voor veel mensen zal het dus ook meer afhankelijkheid van anderen inhouden. Uit onderzoek blijkt dat mensen vooral hun directe familieleden en vrienden ook nu al veel zorg en steun bieden, maar als vrijwilligheid noodzaak wordt

en eventueel ook financiële steun zal gaan omvatten, verandert het karakter van de onderlinge betrokkenheid fundamenteel, voor de gever zowel als voor de ontvanger. Dat wordt beseft: veel mensen verwachten dat dit meer aan verantwoordelijkheid en afhankelijkheid de toekomst zal worden, zo blijkt uit de ROS-enquete, maar weinigen vinden dat ook wenselijk. Tot nu toe is het voor hen ook niet duidelijk geworden wat op individueel niveau het voordeel of de aantrekkelijkheid is van wat op het niveau van de samenleving als geheel noodzakelijk blijkt te zijn.

Het beeld van de toekomst is allerminst zo eenduidig als in scenariostudies of extrapolaties graag voorgesteld wordt. De gelijktijdigheid van het ongelijktijdige heerst in de toekomst net zo goed als ongelijkheid in de snelheid en de richting van de verandering. Veel blijft hetzelfde, veel is meer van hetzelfde en veel verandert onvoorspelbaar. Nederland wordt zeker 'internationaler' in die zin dat het onderscheid met de andere westerse landen sociaal, cultureel en economisch minder groot wordt en de invloed van de Europese Unie en ook de Verenigde Staten op alle terreinen van het leven tegelijkertijd steeds voelbaarder. Veel zal in de toekomst meer van hetzelfde zijn, maar juist op de gebieden die het meest gevoelig zijn voor nationale politieke keuzen – de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat – worden door grote delen van de bevolking grote veranderingen verwacht en ten dele ook meer sociale ongelijkheid gevreesd. Hoewel dat politiek op zichzelf niet de bedoeling lijkt te zijn, vergroot het toch de kansen op een 'veramerikaansing' van de samenleving. 'The American dream' van het economische en sociale succes wordt niet democratisch verstrekt, maar hoogstens aan ieder individueel voorgehouden als een zelf te verwerkelijken ideaal. Velen halen dat niet, maar dat ontkracht de 'dream' allerminst: de succesvollen zijn het steeds weer herhaalde bewijs dat de droom werkelijkheid kan worden. Voor Amerikanen blijft dat de uitdaging, voor Europeanen – en zeker voor Nederlanders – is het eerder een bedreiging. In de verwachtingen voor de toekomst is in Europa dan ook niets te merken van het licht manische dat in Amerika als normaal geldt en als optimisme en ondernemingszin te boek staat. De stemming is eerder aan de depressieve kant, men mist de gemeenschapszin.

Wat ontbreekt, is een inspirerend perspectief. Van Heek zag dat al als een tekort van de verzorgingsstaat, maar het speelt eens te meer nu de verzorgingsstaat zelf niet meer het perspectief is van de overheid en voor de regering eerder een bron van zorg dan van trots is geworden. De Nederlanders hopen, zo blijkt uit de toekomst-enquête, wel op een toekomst met een sterk gemeenschapsgevoel, maar lijken toch nauwelijks geneigd zich daar zelf in enigerlei vorm gezamenlijk voor te willen inzetten. Voor de meeste mensen is het eigen leven en het eigen gezin de belangrijkste bron van zingeving geworden. Dat is waarschijnlijk altijd al zo geweest, maar meer dan ooit lijken er daarnaast niet veel instituties van verbondenheid of bronnen van inspiratie meer over te zijn, althans niet zodanig dat ze anders dan incidenteel tot organisatie en maatschappelijke actie leiden. In een welvarende samenleving die zuinig moet zijn, worden hoofdzakelijk nog tekorten gevoeld. Letterlijk in materiële vorm, omdat er te weinig banen of huizen of ziekenhuisbedden zijn, meer figuurlijk in de zin dat er weinig is overgebleven dat gezamenlijke inzet nuttig of nodig maakt.

Niet verbetering van het eigen lot, niet verheffing van de achtergeblevenen, niet verwerkelijking van de Europese eenheid, niet verandering van de maatschappij. Het wachten is simpelweg op de betere tijden van het economische herstel.

Het gaat de meeste Nederlanders goed, maar niet in alle opzichten altijd beter dan vier of vijf jaar geleden. Ze zijn zeker minder tevreden over hun regering, hun overheid en hun samenleving dan nog maar een paar jaar geleden. Het ziet er niet naar uit dat dit snel zal veranderen en zelf verwachten de Nederlanders dat ook niet. De toekomst is altijd in nevelen gehuld, maar wat nu verwacht wordt, zijn toch wel behoorlijk donkere wolken.

Bijlage bij hoofdstuk 1

Toekomstverwachtingenonderzoek (TOS'04)

In dit Sociaal en Cultureel Rapport wordt speciaal aandacht besteed aan de toekomstverwachtingen van de Nederlandse bevolking over een breed scala aan onderwerpen. Om inzicht te krijgen in de algemene verwachtingen voor het jaar 2020, de persoonlijke verwachtingen op langere termijn en de wensen en angsten voor de samenleving en de eigen toekomst is het surveyonderzoek Toekomstverwachtingen (TOS'04) gehouden. Hierin zijn vragen gesteld over verwachtingen, vrijetijdsbesteding, politiek en democratie, minderheden, arbeidsmarkt, wonen, werk en zorg, veiligheid, onderwijs, gezondheid en zorg, sociale zekerheid, ICT, toekomstbeeld en achtergrondkenmerken. Deze onderwerpen stonden in het teken van de toekomst, maar een aantal vragen had daarnaast ook betrekking op het verleden en/of heden. De afname gebeurde middels een 'self-completion' schriftelijke enquête over de genoemde onderwerpen. De enquête is afgenomen in de periode februari-maart 2004.

De doelpopulatie van het TOS'04 is de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder. Als steekproefkader zijn hiervoor de access panels van GfK PanelServices Benelux gebruikt. Hieruit is een steekproef getrokken waarvan de samenstelling naar leeftijd en geslacht, huishoudgrootte, regio, en opleiding overeenkomt met de Nederlandse bevolking. De bruto steekproef bestond uit 3306 personen, waarvan er uiteindelijk 2251 (68%) een vragenlijst hebben ingevuld en teruggestuurd. De nettosteekproef is vervolgens weer gewogen naar leeftijd en geslacht, huishoudgrootte, regio, en opleiding. In de gebruikte access panels is een aantal moeilijk bereikbare groepen in de Nederlandse samenleving ondervertegenwoordigd, zoals allochtonen.

Uit de access panels kan weliswaar een steekproef worden getrokken die wat betreft achtergrondkenmerken overeenkomt met de Nederlandse bevolking, maar dit hoeft niet te betekenen dat de meningen van deze groep in alle opzichten de meningen van de Nederlandse bevolking weerspiegelen. Deze aanname geldt alleen voor een random steekproef waarbij de insluitkansen bekend zijn en groter dan 0. Daarom zijn er op dit onderzoeksmateriaal ook geen significantietoetsen uitgevoerd en worden er geen betrouwbaarheidsintervallen geleverd. De resultaten zijn niet zonder meer te vergelijken met eerder onderzoek dat op random steekproeven is gebaseerd, omdat gesignaleerde verschillen in de tijd deels veroorzaakt kunnen zijn door de samenstelling van de responsgroep. De gerapporteerde resultaten hebben daardoor vooral een exploratief karakter.

Noot

- 1 Stoop, Ineke A.L. (2004) *Nonresponse and nonprobability sampling*. Paper presented at the 15th International Workshop on Household Survey Nonresponse, Maastricht, August 2004.

Literatuur

- Aupers, S., D. Houtman en I. van der Tak (2003). 'Gewoon worden wie je bent'. Over authenticiteit en anti-institutionalisme. In: *Sociologische Gids*, 2, p. 203-222.
- AZ (2001). Ministerie van Algemene Zaken. *Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid*. Den Haag: Sdu.
- Berting, J. (2002). Globalisering, maatschappijbeelden en democratie. In: *Sociologische Gids* (49), 3, p. 233-258.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- CPB/SCP (2000) *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. Den Haag: Sdu
- Dekker, P. (red.) (2002). *Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de politieke opinie en het onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en M. Hooghe (2003). 'De burger-nachtwaker. Naar een informalisering van de politieke participatie van de Nederlandse en Vlaamse bevolking'. In: *Sociologische Gids* (50) 2, p. 156-181.
- Duyvendak, J.W. en M. Hurenkamp (red.) (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Elchardus, M. (2002). 'Onderwijs in de symbolische samenleving: zijn individualisme en meritocratie nog zinvol?' In: *Sociologische Gids* (49) 3, p. 259-272.
- Elchardus, M. (2004). 'De De symbolische samenleving'. In: *Socialisme en Democratie* (61) 3, p.8-20.
- Esterik, C. van (2003). *Een jongen van het dorp. Honderd jaar Ingen, een dorp in de Betuwe*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Felling, A.J.A. (2004). *Het proces van individualisering in Nederland: een kwart eeuw sociaal-culturele ontwikkeling*. Nijmegen, KUN (Afscheidsrede 8 januari 2004).
- De Haan, J. en O. Klumper (red.) (2004). *Jaarboek ICT en samenleving. Beleid in praktijk*. Amsterdam: Boom.
- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Heek, F. van (1970). *Van hoogkapitalisme naar verzorgingsstaat. Een halve eeuw sociale verandering 1920-1970*. Meppel: Boom.
- Hofstede, G. (2004). 'Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen'. In: *Olympus*, 2. p. (17e druk, eerste druk 1991).
- Jansweijer, R.M.A. (1987). *Private leefvormen, publieke gevolgen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Klene et al. (2004). *Concurreren kun je leren. Kan het Nederlandse bedrijfsleven Europa aan?* Amsterdam: ABN-AMRO.
- Kol, J. (2001). 'Wat is globalisering en tot hoe ver is het wenselijk?' In: *ESB*, 26-10-2001, p. 816-819.
- Lukes, S. (1974). *Individualism*. New York: Harper and Row.
- Metz, T. (2002). *Pret! Leisure en landschap*. Rotterdam: NAI uitgevers.
- Mulgan, G. (2004). *Strategic Challenges for Progressive Governments in Europe*. Lezing, Richmond, Warren House Conference, maart 2004.
- NMP(2004). *Duurzaamheidsverkenning (in voorbereiding)*. Natuur- en Bilthoven: Milieuplanbureau/RIVM
- Schnabel, P. (1983). 'Nieuwe verhoudingen tussen burger en staat'. In: Ph.A. Idenburg (red.), *De nadagen van de verzorgingsstaat*. (p. 25-67). Amsterdam: Meulenhoff.

- Schnabel, P. (1999). 'Individualisering in wisselend perspectief'. In: Paul Schnabel (red.), *Individualisering en sociale integratie* (p. 9-39). Nijmegen: SUN.
- Schnabel, P. (2000). *De multiculturele illusie*. Utrecht: Forum.
- SCP (1994). *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA
- SCP (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport 2000; Nederland in Europa*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2003). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/12).
- Swaan, A. de (1982). *De mens is de mens een zorg*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Veenhoven, R. (1999). 'Op zoek naar de menselijke maat. Leefbaarheid van de individualistische samenleving'. In: *Rekenschap* (46) 2, p. 83-95.
- WRR (2003). *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Waarden, normen en de last van gedrag*. Amsterdam: AUP.

2

ANDERE TIJDEN VOOR HUISHOUDENS



2.1	Dynamiek in primaire leefvormen	93
2.2	Veranderingen in de samenstelling van de bevolking en van huishoudens	94
2.2.1	De levensloop	94
2.2.2	Huishoudens	98
2.2.3	Gezinsvorming	100
2.3	Taakverdeling en tijdsdruk	103
2.3.1	Taakcombinatie en herverdeling van arbeid en zorg	104
2.3.2	Verwachtingen en wensen omtrent de taakverdeling	107
2.3.3	Tijdsdruk: ontwikkelingen, realisatie van verwachtingen	112
2.4	Wanneer het uitkomt: huishoudens en de ordening van tijd	116
2.5	Trends in het beleid en implicaties van de bevindingen voor verdere beleidsontwikkeling	122
	Noten	126
	Literatuur	127

2 *Andere tijden voor huishoudens*

Saskia Keuzenkamp, Koen Breedveld en Mariëlle Cloïn

2.1 *Dynamiek in primaire leefvormen*

Met het proces van individualisering is de ruimte voor het maken van persoonlijke keuzen in het leven toegenomen. De verschuiving van de zogenoemde standaardbiografie naar de keuzebiografie is daarvan een weerslag. Hierachter gaan verschillende veranderingen schuil. In de eerste plaats is het niet langer zo dat in een bepaalde levensfase ook slechts één activiteit centraal staat. Verliep vroeger voor mannen de biografie van leren naar werken naar rusten en voor vrouwen van leren naar zorgen naar rusten (vaak gecombineerd met zorgen), tegenwoordig zijn daarop vele variaties zichtbaar – bij vrouwen overigens beduidend meer dan bij mannen. Men heeft nu meer keuze en wisselt vaker van activiteit. In feite kan zowel gesproken worden van de opkomst van de keuzebiografie, als van het gangbaar worden van de combinatiebiografie. Veel mensen combineren gedurende een periode diverse activiteiten, bijvoorbeeld opleiding en werk of werken en zorgen. Druk, druk, druk is dan ook een veelgebezigde aanduiding van de hedendaagse tijd.

Tegelijkertijd zijn er tal van veranderingen opgetreden in de levensloop en in de samenlevingsvormen waarvan men deel uitmaakt. Het tijdstip waarop jonge mannen en vrouwen het ouderlijk huis verlaten, is verschoven, evenals het moment waarop zij een vaste relatie aangaan en hun eerste kind krijgen. Het aantal paren dat hun relatie verbreekt, is sterk toegenomen, met als gevolg dat meer mensen perioden van alleenstaand (ouder) zijn meemaken. En ook is het aantal paren zonder (thuiswonende) kinderen en het aantal alleenstaande ouderen fors gestegen. Bij het laatste speelt uiteraard de vergrijzing een belangrijke rol.

Deze veranderingen in de primaire leefsfeer hebben tal van implicaties, niet alleen voor aspecten van het eigen leven zoals de tijdsbesteding en taakverdeling, maar ook voor de samenleving. De toename van het aantal werkende vrouwen leidt bijvoorbeeld tot een verandering en groei van het arbeidsaanbod. Het veelvuldig voorkomen van echtscheiding en de groei van het aantal alleenstaanden hebben gevolgen voor de woningmarkt. En de groei van het aantal alleenstaande ouderen en de vergrijzing van de bevolking hebben invloed op de vraag naar zorg en de omvang van de groep die AOW ontvangt.

De veranderingen in levenslopen hebben beleidsmatig veel aandacht gekregen. Vermelding verdient vooral de *Verkenning levensloop* die in 2002 door de toenmalige staatssecretaris Verstand-Bogaert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de Tweede Kamer is gestuurd (szw 2002). En ook het recentelijk door het kabinet bij de Kamer ingediende wetsvoorstel *VUT/prepensioen/levensloop* valt in dit licht te noemen.

In latere hoofdstukken van dit Sociaal en Cultureel Rapport zullen de implicaties van de veranderingen in de primaire leefsfeer voor de verschillende maatschappelijke sectoren aan de orde komen. Als basis daarvoor schetsen we in dit hoofdstuk welke trends zich hebben voorgedaan, hoe de huidige situatie is en wat er te verwachten valt voor de toekomst. Zal het aantal alleenstaanden nog verder groeien? Zal de leeftijd waarop vrouwen hun eerste kind krijgen, blijven toenemen? Wordt het anderhalfverdieners-type de nieuwe norm of zal er wellicht een terugkeer plaatsvinden naar een min of meer traditioneel kostwinnersmodel? Zullen mensen het alsmaar drukker krijgen of vindt de roep om onthaasting zijn weerslag in ander gedrag? Worden de veranderingen in de primaire leefsfeer beleidsmatig voldoende ondersteund?

Dit hoofdstuk kent in feite twee componenten, die echter wel onderlinge relaties hebben. Het eerste deel, paragraaf 2.2, is sociaal-demografisch van karakter. Hierin komen veranderingen in de levensloop, de samenstelling van huishoudens en de gezinsvorming aan bod. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschikt over tal van demografische gegevens die zicht bieden op trends en gebruikt worden voor het opstellen van prognoses. In aanvulling hierop zal gebruik worden gemaakt van onderzoek naar meningen en opvattingen van de bevolking. Hoe wenselijk vindt men de ontwikkelingen? De paragrafen 2.3 en 2.4 gaan respectievelijk over de tijdsbesteding en tijdsordering van individuen en binnen huishoudens. Gegevens uit de Tijdsbestedingsonderzoeken (TBO) zijn hiervoor de belangrijkste bron, maar worden voor het thema 'tijdsbesteding' aangevuld met informatie uit het onderzoek naar de toekomstverwachtingen dat het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2004 heeft laten uitvoeren (TOS'04). Vervolgens rijst de vraag welke kwesties beleidsmatige aandacht behoeven, hetgeen in paragraaf 2.5 aan bod komt. Ingegaan wordt op recente en lopende beleidsontwikkelingen ten aanzien van werktijden, tijdsdruk en de combinatie van arbeid en zorg.

2.2 Veranderingen in de samenstelling van de bevolking en van huishoudens

2.2.1 De levensloop

Hoewel veranderingen in de levensloop al geruime tijd in de belangstelling staan van wetenschappers en beleidsmakers, is de aandacht in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Zo bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2000 een omvangrijke studie uit over ontwikkelingen in de levensloop van Nederlanders die geboren zijn tussen 1900 en 1970 (Liefbroer en Dykstra 2000), verscheen er in 2001 een rapport over levensloopbanen van de Commissie sociaal-economische deskundigen van de Sociaal-Economische Raad (SER/CSER 2001), kwam het kabinet in 2002 met de *Verkenning levensloop – Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen* (SZW 2002) en bracht de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling hierover vervolgens weer een advies uit (RMO 2002a). In deze en andere publicaties zijn de ontwikkelingen in het verleden evenals de achtergronden ervan uitvoerig beschreven. Op deze plaats wordt volstaan met een beknopte weergave van deze ontwikkelingen om vervolgens

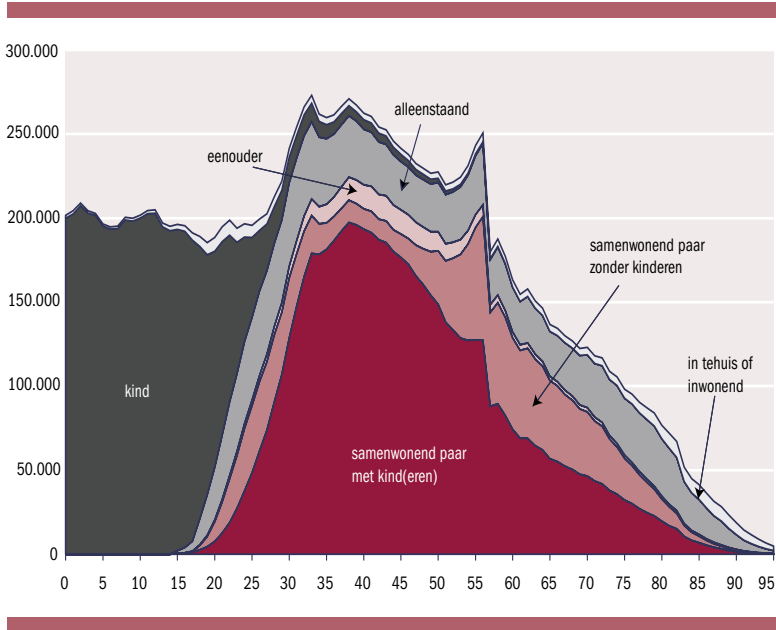
de aandacht vooral te richten op de toekomst. De blik is allereerst gericht op de veranderingen in de leefvormen van mensen, veranderingen in hun activiteitenpatroon komen in paragraaf 2.3 aan bod.

Gelet op het type huishouden waarvan iemand deel uitmaakt, en zijn of haar positie daarin, ofwel de leefvorm waarin men woont, zijn er achtereenvolgens grofweg zeven fasen in het leven van een mens te onderscheiden: kind in een gezin, alleenstaand, samenwonend met een partner, samenwonend met kinderen (en partner), de zogenoemde legenefase, wederom een periode van alleenstaand zijn en (voor sommigen) uiteindelijk woonachtig in een tehuis. Niet iedereen doorloopt echter alle fasen, bijvoorbeeld omdat men geen relatie krijgt en/of geen kinderen. Een aanzienlijk aantal relaties eindigt bovendien voortijdig in echtscheiding, waardoor men wederom (tijdelijk) alleenstaand wordt of (tijdelijk) als eenoudergezin verder leeft. Het verbreken van de relatie komt overigens meer voor onder ongehuwd samenwonenden, dan onder gehuwden (vooral met kinderen). Figuur 2.1 biedt een overzicht van de verdeling van de bevolking over de verschillende leefvormen in 2003.

De eerste fase is voor verreweg de meesten die van kind in een gezin. Vervolgens breekt zo vanaf het achttiende levensjaar een periode aan van snelle verandering in de huishoudenssamenstelling. Sommigen wonen dan nog in het ouderlijk huis. Sommigen zijn op zichzelf gaan wonen, al dan niet met een partner. En weer anderen hebben inmiddels kinderen gekregen. In de bevolkingsgroep tussen de twintig en dertig is de verdeling over de verschillende leefvormen dan ook aan heftige veranderingen onderhevig. In eerste instantie overheerst nog het aandeel dat bij de ouders woont, maar later wonen de meesten samen met een partner en hebben zij inmiddels kinderen. Vanaf hun dertigste tot ongeveer het vijfenvijftigste jaar vormen de meeste personen met hun partner en kinderen een huishouden. Daarna is het aandeel paren zonder kinderen enige tijd de dominante leefvorm, maar ook komen steeds meer mensen alleen te staan. In deze periode van samen-wonen komen veel echtscheidingen voor. De kans op echtscheiding schommelt sinds het midden van de jaren tachtig rond de 25%. Paren zonder kinderen gaan overigens twee keer zo vaak uit elkaar als paren met kinderen. Het hoge percentage scheidingen betekent dat tegenwoordig één op de zes kinderen voor de achttiende verjaardag met een scheiding van de ouders wordt geconfronteerd (NGR/CBS 2003).

Vanaf het tachtigste levensjaar neemt het aandeel dat in een tehuis verblijft, serieuze vormen aan.

Figuur 2.1 Verdeling van de bevolking over de diverse leefvormen naar leeftijd, 2003
(in aantallen personen)



Bron: CBS (2003)

De oppervlakten in de figuur geven een visuele indruk van de grootte van de groepen. In concrete cijfers uitgedrukt is in 2003 4,6 miljoen personen thuiswonend kind. De meeste mensen leven als lid van een (al dan niet gehuwd) ouderpaar (ruim 6,2 miljoen) en nog eens 2 miljoen personen leven samen met hun partner en hebben geen (thuiswonende) kinderen. Verreweg de meeste samenwonenden zijn overigens gehuwd. Met de opkomst van het ongehuwd samenwonen is het aantal ongehuwd samenwonenden flink toegenomen, maar de overgrote meerderheid trouwt na enige tijd alsnog.

Er waren verder in 2003 ruim 400.000 alleenstaande ouders. Het aantal alleenstaanden bedroeg 2,4 miljoen.

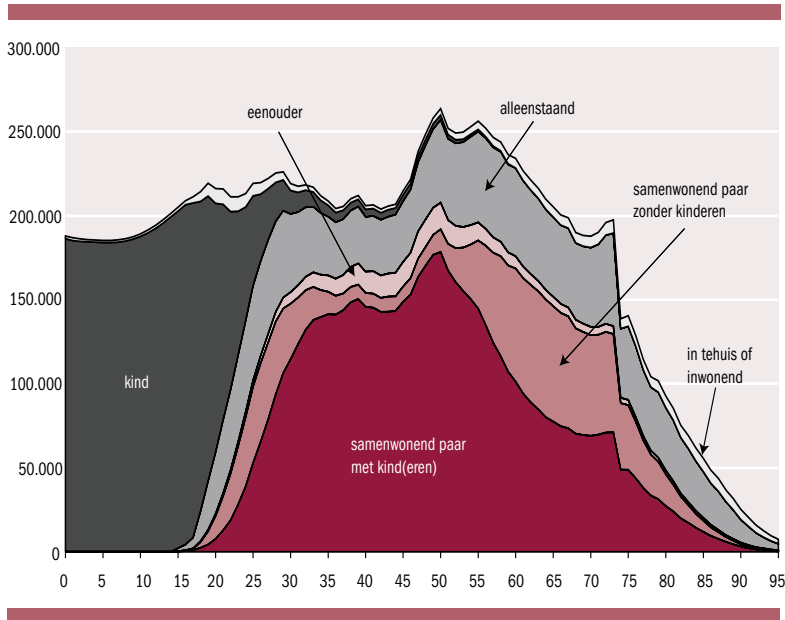
Figuur 2.1 biedt een gemiddeld beeld van de Nederlandse bevolking ongeacht verschillen in bijvoorbeeld opleidingsniveau en herkomstgroepering. Bij laagopgeleiden vinden de transities in de levensloop doorgaans eerder plaats dan bij hoogopgeleiden. Hetzelfde geldt in het algemeen voor niet-westerse allochtonen (De Jong en Van Huis 2003). Zij verlaten op gemiddeld jongere leeftijd het ouderlijk huis. Zo was het aandeel thuiswonenden van de 20-jarige kinderen bij de niet-westerse allochtonen 40%, vergeleken met 75% bij de autochtonen. Het percentage alleenstaande 20-jarigen daarentegen is bij de niet-westerse allochtonen ongeveer twee keer zo hoog (30%) als bij de autochtonen en ook wonen er meer van hen al samen. Niet-westerse allochtonen 20-jarigen zijn bovendien al beduidend vaker alleenstaand ouder (bijna 15%)

dan autochtone 20-jarigen (2%). Het percentage eenoudergezinnen blijft ook op de hogere leeftijden hoger dan bij de autochtonen. Zodoende is het aandeel samenwonenden (al dan niet met kind) op de hogere leeftijden relatief laag bij niet-westerse allochtonen.

Hoewel demografische veranderingen over het algemeen niet erg snel gaan, is er zelfs in een relatief korte periode van ruim tien jaar voor 2003 toch sprake geweest van omvangrijke verschuivingen. Uit de *Sociale staat van Nederland 2003* (SCP 2003) blijkt over de periode 1990-2002 duidelijk dat het paar met kinderen in alle leeftijdsgroepen in omvang afneemt. In de groep van 30-44 jaar is het aandeel personen dat deel uitmaakt van dit type huishouden met 7 procentpunten afgenomen en in de groep 45-59-jarigen zelfs met 11 procentpunten. Dit wordt deels toegeschreven aan echtscheidingen, waardoor uit een gezin met kinderen een alleenstaande en een eenoudergezin ontstaan. Verder blijkt dat ook het aandeel van ouderen in instellingen drastisch is afgenomen – bij de 75-plussers gaat het om een daling met 9 procentpunten – hetgeen wordt toegeschreven aan de extramuralisering van de langdurige zorg.

Wat valt er nu te verwachten voor de ontwikkeling van levenslopen in de toekomst? Op basis van prognoses van het CBS biedt figuur 2.2 een grafische weergave van de verdeling van de bevolking over de verschillende leefvormen in 2020. Vergelijking met figuur 2.1 laat zien dat vanaf het dertigste jaar het aandeel alleenstaanden op alle leeftijden toeneemt. In 2020 zullen er naar verwachting 3,1 miljoen alleenstaanden zijn. Ook is te zien dat het aandeel personen dat samenwoont met partner en kinderen, onder de dertigers en veertigers lager zal zijn dan in 2003, terwijl op hogere leeftijd het aantal personen met thuiswonende kinderen juist hoger zal zijn. Steeds meer vrouwen en mannen hebben ook later in hun leven dus nog thuiswonende kinderen. In 2020 hebben naar verwachting bijna 600.000 (samenwonende) moeders van 50 jaar of ouder nog thuiswonende kinderen, terwijl dat er momenteel ruim 300.000 zijn (CBS Webmagazine). Het zogenoemde spitsuur van het leven zal gemiddeld genomen dus op een wat later moment in de levensloop vallen, dan nu nog het geval is.

Figuur 2.2 Verdeling van de bevolking over de diverse leefvormen naar leeftijd, 2020
(in aantallen personen)



Bron: CBS (2003)

Vergelijking van de gegevens uit de figuren 2.1 en 2.2. leert verder dat ook het aantal alleenstaande ouders nog verder zal toenemen. In 2020 zijn er naar verwachting 600.000 alleenstaande ouders.

2.2.2 Huishoudens

De geschetste veranderingen in de levensloop hebben hun weerslag in de aantallen en samenstelling van de huishoudens in Nederland. In 1990 kende Nederland 6 miljoen huishoudens (SCP 1998), in 2003 zijn dat er al 7 miljoen (CBS, StatLine). Volgens de meest recente huishoudensprognose zal dit aantal in 2020 7,9 miljoen zijn. Tot 2035 zal het naar verwachting nog verder blijven toenemen (tot 8,3 miljoen) en daarna stabiliseren. Deze groei is overigens niet alleen het gevolg van veranderingen in de levensloop, maar ook, zij het in mindere mate, van de bevolkingsgroei.

De groei van het aantal huishoudens was, is en zal ook in de toekomst vooral het gevolg zijn van de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. In 1990 was 29% van de huishoudens een eenpersoonshuishouden (SCP 1998), in 2003 ging het om 34% en in 2020 zal 39% slechts uit één persoon bestaan (CBS, StatLine). Paren met kinderen daarentegen maken een steeds kleiner deel van het aantal huishoudens uit. In 2020 zal dit volgens de laatste bevolkingsprognose nog slechts iets meer dan een kwart zijn. Overigens moet men zich bij deze gegevens wel realiseren dat weliswaar het eenpersoonshuishouden het meestvoorkomende huishoudenstype zal zijn,

maar dat tegelijkertijd nog altijd de meerderheid van de bevolking in gezinsverband zal wonen. In 2020 leven naar schatting ruim 9,5 miljoen mensen in een gezin, 4,4 miljoen met een partner en 3,1 miljoen alleen (CBS, StatLine).

Tabel 2.1 Huishoudens^a naar samenstelling, 1990-2020 (in procenten)

	1990	2003	2020
eenpersoonshuishouden	29	34	39
paar zonder kinderen	28	29	28
paar met kinderen	36	30	26
eenoudergezin	5	6	6
overig	1	1	1
gemiddelde huishoudensgrootte	2,44	2,28	2,15

a Uitsluitend particuliere huishoudens.

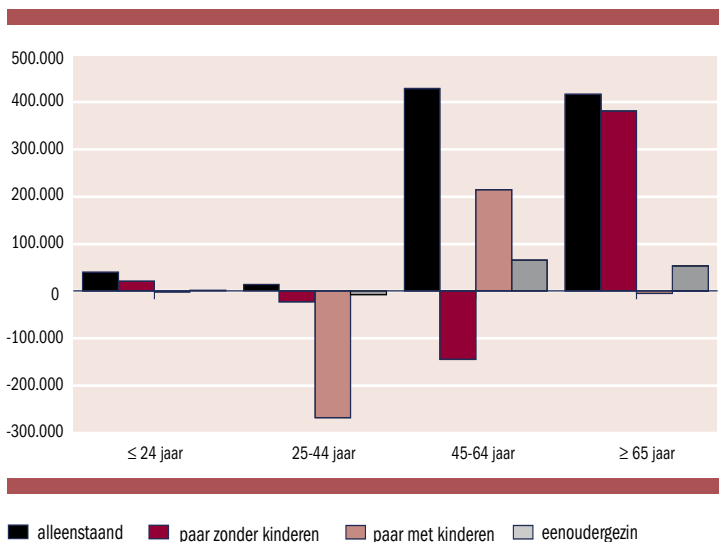
Bron: CBS (2002, StatLine (Huishoudensprognose))

Het globale overzicht in tabel 2.1 verhuut de grote verschillen die er in Nederland tussen bevolkingsgroepen bestaan. De verdeling over de huishoudenstypen van niet-westerse allochtonen wijkt duidelijk af van die van autochtonen en westerse allochtonen (De Jong en Van Huis 2003). Bij niet-westerse allochtonen is het percentage alleenstaanden veel hoger dan gemiddeld. Dit geldt overigens ook voor westerse allochtonen. De reden is dat het in beide gevallen om relatief jonge bevolkingsgroepen gaat. Het aandeel van de paren is bij niet-westerse allochtonen beduidend lager. Het percentage eenoudergezinnen (vooral alleenstaande moeders) daarentegen is weer veel hoger. Overigens is het grootste deel van de alleenstaande moeders nog altijd autochtoon. In 2002 waren er 346.000: twee derde daarvan is autochtoon, 16% Turks, Marokkaans, Surinaams of Antilliaans en 17% is afkomstig uit andere herkomstgroeperingen. Van de Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen komt het alleenstaand moederschap het meest voor onder Surinamers en Antillianen (resp. 27.700 en 11.900 in 2002). Het gaat bij de Surinamers en Antillianen vooral om ongehuwde moeders. Bij de Turkse en Marokkaanse alleenstaande moeders (resp. 9.000 en 6.600) is deze situatie vooral het gevolg van echtscheiding.

De door het CBS verwachte toename van het aantal eenpersoonshuishoudens is het gevolg van gedragsveranderingen maar meer nog van vergrijzing. Gedragsveranderingen verklaren naar schatting zo'n 40% van de toename (De Jong 2003). Het gaat daarbij met name om de verwachting dat in de toekomst steeds meer mensen ongehuwd gaan samenwonen en deze samenwoonrelaties vaker worden verbroken dan de relaties van gehuwden. Ongehuwd samenwonenden hebben veelal nog geen kinderen, met als gevolg dat zij na het verbreken van hun relatie meestal (weer) alleen gaan wonen. Het aantal echtscheidingen onder gehuwden, dat voorheen aanmerkelijk bijdroeg aan de groei van het aantal alleenstaanden, lijkt te zijn gestabiliseerd (en bedraagt momenteel ongeveer 25%).

Meer invloed heeft echter de vergrijzing. In figuur 2.3 is te zien dat de groei van het aantal huishoudens bij de 65-plussers in belangrijke mate valt toe te schrijven aan een sterke toename van het aantal alleenstaanden. Ook bij de categorie 45-64 jaar valt de groei van dit aantal op, maar hierin spelen gedragsveranderingen de hoofdrol. Bij deze categorie zien we overigens eveneens een toename van het aantal paren met kinderen, hetgeen een gevolg is van de latere leeftijd waarop paren kinderen krijgen. Bij de oudste categorie is er verder een sterke toename van het aantal paren zonder kinderen te zien. (De Jong 2003)

Figuur 2.3 Groei van het aantal huishoudens in 2025 ten opzichte van 2002, naar type en leeftijd van de referentiepersoon^a (in aantallen huishoudens)



Leeswijzer. De kolommen geven weer in hoeverre in een bepaalde leeftijdsgroep het aantal huishoudens toe- of afneemt en in wat voor type huishoudens die toe- of afname plaatsvindt. De 15-24-jarigen dragen nauwelijks bij aan de totale groei van het aantal huishoudens. Bij de 25-44-jarigen is zelfs sprake van een negatieve bijdrage, vooral door de sterke afname van het aantal paren met kinderen in die leeftijdsgroep. In alle leeftijdsgroepen draagt de toename van het aantal alleenstaanden bij aan de groei van het aantal huishoudens, het sterkst bij de 45-64-jarigen en de 65 plussers.

^a Bij paren is de vrouw de referentiepersoon

Bron: De Jong, 2003

2.2.3 Gezinsvorming

Laat ouderschap

De gemiddelde leeftijd waarop een vrouw haar eerste kind krijgt, staat sterk in de belangstelling. Daarbij verwijst men doorgaans naar de sterke stijging sinds het begin van de jaren zeventig. Toen was een vrouw gemiddeld 24 jaar bij de geboorte van haar eerste kind, tegenwoordig ruim 29 jaar. Mannen zijn nu gemiddeld 32 jaar oud als zij hun eerste kind krijgen.

Surinaamse en Antilliaanse, maar vooral Turkse en Marokkaanse vrouwen krijgen eerder kinderen dan autochtone vrouwen. Net als voor de autochtone geldt voor de Surinaamse en Antilliaanse vrouwen: hoe recenter het geboortjaar, hoe later het moederschap intreedt. Voor alle groepen geldt echter dat de leden van de tweede generatie het moederschap veel meer uitstellen dan die van de eerste en dat zij het gedragspatroon van autochtonen al dicht benaderen. (Van Praag 2003)

De trend dat vrouwen op steeds latere leeftijd aan kinderen beginnen, leidt nogal eens tot bezorgdheid. Vooral de oratie van Te Velde (1991) gaf een enorme impuls aan de discussie over laat ouderschap. Hij vestigde de aandacht op het feit dat uitstel van het ouderschap medisch gezien niet optimaal is, noch voor het kind noch voor de moeder. Ongeveer vanaf het dertigste jaar gaat de 'biologische klok' van vrouwen harder tikken en wordt het moeilijker om zwanger te raken. Omdat de kinderwens vaak sterk is kan dit, naarmate de zwangerschap langer uitblijft, leiden tot persoonlijk leed. De kans op onvrijwillige kinderloosheid neemt bovendien toe. Een deel van de 'wensouders' doet een beroep op medische hulp. Vruchtbaarheidsbehandelingen brengen echter risico's met zich mee, zijn veelal geestelijk en lichamelijk belastend en geven ook maatschappelijke kosten (zie Niphuis-Nell 1997).

Er zijn diverse oorzaken voor uitstel van ouderschap: toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen, het afgenomen relatieve belang dat men aan ouderschap hecht en het streven eerst een solide basis voor het betaan te realiseren, maar vooral het gestegen opleidingsniveau (Beets et al 2001). Remedies voor problemen rond het late ouderschap kunnen tot op zekere hoogte gevonden worden in verdere ontwikkeling en toepassing van medische oplossingen, maar vooral in beleidsmaatregelen die paren ertoe verleiden het krijgen van kinderen niet uit te stellen. Diverse onderzoeken wijzen erop dat met name maatregelen die het combineren van arbeid en zorg vergemakkelijken, daartoe kunnen bijdragen (zie voor een overzicht Niphuis-Nell 1997).

Voor de toekomst verwacht het CBS overigens geen verder uitstel van de leeftijd waarop vrouwen hun eerste kind krijgen.

Kinderloosheid

Een andere ontwikkeling die veel aandacht krijgt, is de stijging van de kinderloosheid. Van de vrouwen die nu zestig jaar zijn, is 11% kinderloos gebleven en van de vrouwen die nu rond 45 jaar oud zijn, heeft 17% geen kinderen. Van de vrouwen die momenteel rond de dertig zijn, verwacht 20% geen kinderen te zullen krijgen (De Graaf 2004). Een belangrijke verklaring voor het toenemen van de kinderloosheid is het gestegen opleidingsniveau. Hoogopgeleide vrouwen blijven betrekkelijk vaak kinderloos: van de hoogopgeleide vrouwen die ouder zijn dan 45 jaar is, een kwart kinderloos gebleven, vergeleken met 9% van hun laagopgeleide vrouwelijke leeftijdsgenoten. Volgens De Graaf kan dit verschil in belangrijke mate worden toegeschreven aan het wel of niet hebben van een vaste relatie. Hoogopgeleide vrouwen blijven relatief vaak alleen wonen. Ook de gestegen arbeidsdeelname van vrouwen speelt een rol. Door het krijgen van kinderen uit te stellen, kunnen zij zich na hun opleiding eerst een tijd richten op de arbeidsmarkt. Vooral hoogopgeleiden stellen de komst

van hun eerste kind om die reden uit (Beets en Poppel 2004). Dit kan uiteindelijk leiden tot afstel en ongewenste kinderloosheid.

De kinderloosheid bij niet-westerse allochtonen is lager dan bij autochtonen en neemt nauwelijks toe. Vrijwel alle Turkse en Marokkaanse vrouwen (zo'n 95%) krijgen kinderen. Het CBS verwacht weliswaar dat ook onder jonge Turkse en Marokkaanse vrouwen de kinderloosheid wat zal toenemen, maar dat het hier nog altijd om een beduidend minder vaak voorkomend verschijnsel zal gaan dan onder de autochtone vrouwen. Van de oudere Surinaamse vrouwen is 10% kinderloos gebleven. Jongere generaties Surinamers blijven vaker kinderloos. Het aandeel Antilliaanse vrouwen dat geen kinderen krijgt, is in oudere én jongere generaties vergelijkbaar met de wat jongere generaties autochtonen (Alders en Jansen Heijtmajer 2002). Het CBS verwacht dat over het algemeen bezien in de toekomst 20% van de vrouwen kinderloos zal blijven (dit geldt voor de geboortecohorten die geboren zijn na 1980).

Kinderloosheid kan een bewuste keuze zijn. Uit onderzoek van het CBS blijkt echter dat vier op de tien 26-45-jarige vrouwen die verwachten kinderloos te blijven, zichzelf als onvrijwillig kinderloos zien. Degenen die zichzelf als vrijwillig kinderloos beschouwen voeren daarvoor verschillende redenen op. De meest genoemde argumenten zijn dat kinderen de vrijheid belemmeren (ruim 50% noemt dit) en dat het opvoeden teveel tijd en energie kost (ruim 30%). Voor 25% speelt de moeilijke combineerbaarheid van arbeid en zorg voor kinderen een rol (CBS Webmagazine).

Kindertal

Van de vrouwen die wel kinderen krijgen, krijgt over de totale bevolking bezien ongeveer een op de vijf één kind. Iets minder dan de helft krijgt twee kinderen en bijna een derde drie of meer. Oudere generaties Turkse en Marokkaanse vrouwen hebben voor Nederlandse begrippen veel kinderen gekregen. Zo had bijvoorbeeld van de Marokkaanse vrouwen die in de tweede helft van de jaren veertig zijn geboren, 85% drie of meer kinderen. Voor de generatie vrouwen die tien jaar later zijn geboren, geldt dat voor driekwart. Jongere generaties lijken nog minder vaak drie of meer kinderen te krijgen (Alders en Jansen Heijtmajer 2002). Omdat de gezinsvorming van deze jonge generaties nog niet is afgerond, kan deze uitspraak echter niet met zekerheid worden gedaan. Surinaamse vrouwen van de eerste generatie lijken in hun kindertal in toenemende mate op autochtone vrouwen, en Antilliaanse en Arubaanse vrouwen verschillen daar helemaal niet van. Het doen van uitspraken over het kindertal van de tweede generatie is lastig omdat het om nog relatief jonge bevolkingsgroepen gaat, die de fase van gezinsvorming veelal nog niet hebben afgesloten.

Het zogeheten totale vruchtbaarheidscijfer – een benadering van het gemiddelde aantal kinderen dat een vrouw krijgt – schommelt al ruim twintig jaar tussen de 1,5 en 1,7. (NGR/CBS 2003) Het CBS gaat er in de Huishoudensprognose van uit dat het gemiddelde kindertal per vrouw in de toekomst ongeveer gelijk blijft. Verondersteld wordt dat het gemiddelde kindertal per vrouw in 2020 uitkomt op 1,75 kind per vrouw (De Jong 2003a). Een van de uitgangspunten daarbij is dat de combinatie van betaald werken en zorgen voor kinderen steeds gangbaarder wordt. Ondanks het ongeveer

gelijkblijvende kindertal per vrouw, is de verwachting dat het totale aantal geboorten afneemt. Als gevolg van het gedaalde aantal geboorten in de jaren zeventig zijn de toekomstige generaties die kinderen gaan krijgen, immers minder omvangrijk dan de generaties daarvoor (De Jong 2003).

In het denken over gezinsvorming zijn er eveneens veranderingen opgetreden. Enkele decennia geleden vond veruit de meerderheid van de bevolking het het best voor de ontwikkeling van kinderen als zij met hun biologische vader en moeder in een traditioneel kostwinnersgezin opgroeiden. Hierin zijn tal van veranderingen zichtbaar, hoewel nog altijd meer dan 90% van de bevolking het gezin met twee (gehuwde) ouders de meest geschikte gezinsvorm vindt. Dat deze ouders getrouwd zijn, vindt men minder vaak per se nodig. In 1988 vond gemiddeld de helft van de bevolking dat een paar moest trouwen als het kinderen wilde. In 1994 waren al duidelijk minder mensen het met deze uitspraak eens, en in 2002 is minder dan een kwart van mening dat een paar behoort te trouwen als het kinderen wil (cv'88-'02).

Op basis van vier onderzoeken uit de jaren negentig naar opvattingen van de bevolking over bevolkingsvraagstukken zijn enkele overkoepelende oriëntaties op relaties en het gezin onderscheiden (Esveldt et al. 2001). Geconstateerd wordt dat er in de loop van de jaren negentig sprake is van een groeiende dominantie van een modern gezinsideaal: samenwonen voorafgaand aan trouwen, wel kinderen, maar gecombineerd met arbeidsmarktparticipatie van beide ouders (Esveldt 2001). Dit geldt vooral voor mannen en vrouwen jonger dan dertig jaar, maar ook onder de oudere generaties is een verschuiving naar een meer moderne oriëntatie merkbaar. Uitzondering vormen de 65-plussers. Verwacht mag worden dat het moderne gezinsideaal in de toekomst meer aanhang krijgt, naarmate de jongere generaties de oudere vervangen (vgl. Esveldt 2001).

2.3 Taakverdeling en tijdsdruk

De overgang naar een modern gezinsideaal behelst niet alleen een informalisering in het denken over relaties (afnemende status van het huwelijk) en de gezinsvorming (niet per se getrouwd hoeven te zijn om kinderen te hebben), maar ook veranderingen in de taakverdeling binnen huishoudens. Vooral de levensloop van vrouwen is wat dat betreft in de afgelopen decennia sterk veranderd. Steeds meer vrouwen combineren na de komst van het eerste kind de zorg voor kinderen met een baan. Het traditionele kostwinnersmodel heeft daardoor zijn dominante positie in de samenleving verloren. Verschillende varianten van het tweeverdienershuishouden zijn daarvoor in de plaats gekomen. In 1986 kende nog 53% van de paren slechts één verdiener (meestal de man). Bij 30% werkten beide partners. In 2000 was dit 31% respectievelijk 60%. (tabel 2.2)

Tabel 2.2 Het aandeel van eenverdieners en tweeverdieners onder paren^a op basis van hun arbeidsdeelname, 1986-2000

	1986	1990	1994	1998	2000
eenverdieners	53	49	42	34	31
man heeft baan	50	46	36	30	27
vrouw heeft baan	3	3	6	4	4
tweeverdieners	30	37	43	56	60
anderhalfverdieners met					
man in voltijdbaan ^b	16	21	26	36	40
vrouw in voltijdbaan ^b	1	1	1	1	2
half-om-halfverdieners ^c	1	2	2	4	4
dubbelverdieners ^d	11	13	14	14	14
geenverdieners ^e	16	15	15	10	10
totaal	100	100	100	100	100

a Heteroparen waarvan beide partners 15 tot 65 jaar zijn.

b Een voltijdbaan is hier gedefinieerd als een baan van ten minste 35 uur per week.

c Beide partners hebben een baan van minder dan 35 uur per week.

d Beide partners hebben een baan van ten minste 35 uur per week.

e Geen van beide partners verricht betaald werk.

Bron: CBS (WBO'85/'86-2000) SCP bewerking

Onder de tweeverdieners komt het zogenoemde anderhalfverdienerstype het meest voor. De man (meestal) werkt voltijd en de vrouw in deeltijd. In 2000 behoorde 40% van de paren tot dit type. Het aandeel paren waar beide partners voltijd werken is eveneens toegenomen ten opzichte van 1986, maar lijkt de laatste jaren te stabiliseren. Hier gaat het vooral om paren die (nog) geen kinderen hebben (Keuzenkamp en Hooghiemstra 2000). Hoewel er in discussies nogal eens wordt beweerd dat er een ommekeer zou plaatsvinden en er weer meer vrouwen kiezen voor voltijs moeder-schap, laten de cijfers zien dat er geen grond is voor deze bewering. Gezien de nog altijd stijgende arbeidsdeelname van vrouwen en hun voorkeur voor deeltijdwerk, valt te verwachten dat het aandeel van het anderhalfverdienershuishouden onder paren in de toekomst nog verder zal toenemen.

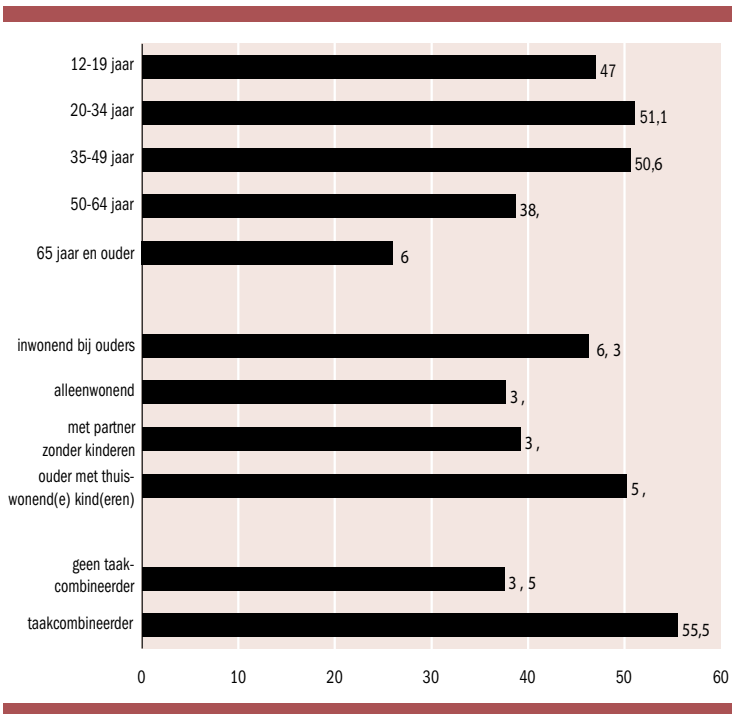
2.3.1 Taakcombinatie en herverdeling van arbeid en zorg

Met het langzaam verdwijnen van het traditionele kostwinnersmodel is de zogenoemde taakcombineerder sterk in opkomst (Breedveld en Van den Broek 2004). Het aandeel 20-64-jarigen dat ten minste twaalf uur per week betaald werkt en twaalf uur per week zorgt, steeg tussen 1975 en 2000 van 14% naar 34%. Van de werkende vrouwen combineerde in 2000 79% arbeid en zorg, van de werkende mannen 36%. De meeste taakcombineerders zijn te vinden in de leeftijdsgroep van 35-49 jaar (59%).

Taakcombineerders zijn gemiddeld 55 uur per week bezig met arbeid, zorg en onderwijs, niet-taakcombineerders 38 uur per week. Deze 'verplichte' bezigheden nemen de

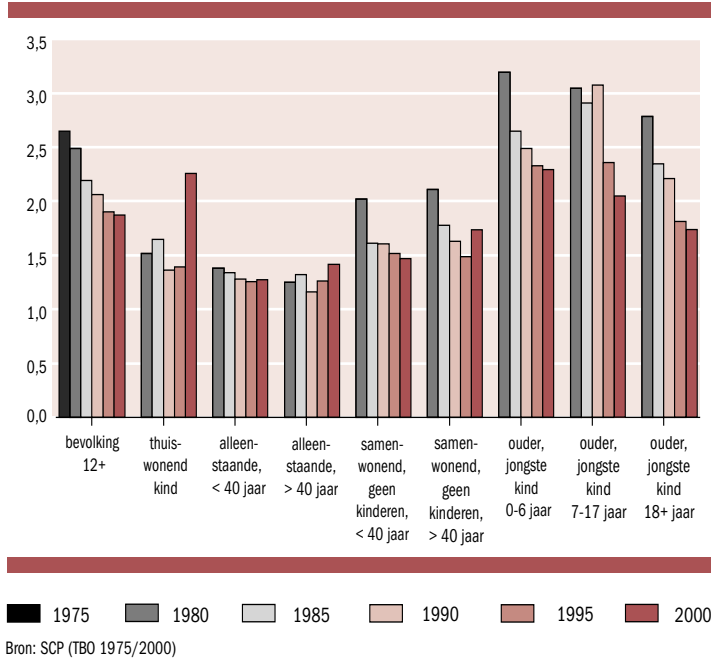
meeste tijd in beslag bij de groep 20-49-jarigen, en ouders met thuiswonende kinderen hebben het het drukst. Zie figuur 2.4.

Figuur 2.4 Tijd besteed aan 'verplichte' bezigheden, naar leeftijd (in uren per week)



Vrouwen en mannen zijn in de afgelopen decennia de huishoudelijke en zorgtaken eerlijker gaan verdelen (figuur 2.5). Deed een vrouw in 1975 gemiddeld nog 2,7 keer zoveel als de man, in 2000 was dat nog maar 1,9 keer. Het scherpst is die verschuiving waarneembaar in de huishoudens met (kleine) kinderen. De tijdsinzet van de vrouw voor huishoudelijke en zorgtaken is in de gezinnen met kinderen tot zes jaar gedaald van 3,2 maal zoveel als die van de man in 1975 naar 2,3 maal zoveel in 2000. In figuur 2.5 is trouwens ook duidelijk zichtbaar dat de taakverdeling tussen mannen en vrouwen aanzienlijk ongelijker is in huishoudens met kinderen dan in huishoudens zonder kinderen, en dat de grootste ongelijkheden zich voordoen in de huishoudens met de jongste kinderen. In die situatie is in de loop der jaren weinig veranderd.

Figuur 2.5 Verhouding tijdsbesteding huishouden en zorgtaken vrouwen/mannen, 1975-2000, naar huishoudvorm



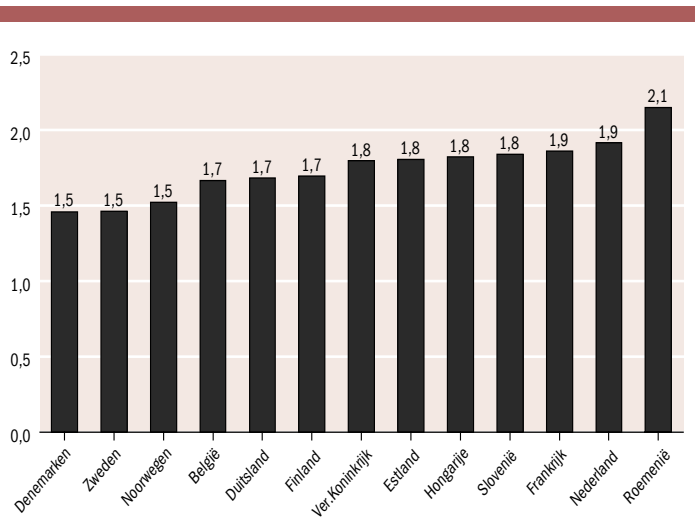
De taakverdeling tussen mannen en vrouwen is dus gelijk geworden, maar nog allerminst geheel gelijk. Nog altijd besteden vrouwen tot ruim 2 maal zoveel tijd aan huishoudelijke en zorgtaken dan mannen. Daarbovenop is het ook nog steeds vaker de vrouw dan de man, die zich bekommert om de organisatorische aspecten van de zorg voor kinderen – zaken die zich minder snel in uren per week laten uitdrukken: het regelen van kinderopvang, kleren van de kinderen, doktersbezoek, enzovoort (Breedveld 2000). Al met al zijn het nog steeds vaker vrouwen dan mannen die geconfronteerd worden met de ‘harde deadlines’ van school en opvang, en zijn het vaker vrouwen dan mannen die verlof opnemen in geval van ziektes van kinderen (Breedveld en Van den Broek 2003; Van Luijn en Keuzenkamp 2004). Dat vrouwen naar verhouding vaker dan mannen klagen over tijdgebrek en gejaagdheid, is daarmee niet alleen een kwestie van anders (eerlijker?) omgaan met gezondheid en emoties of van andere arbeidsomstandigheden, maar ook van een ‘gemankeerde emancipatie’ (Van den Akker et al. 1994), die er mede de oorzaak van is dat vrouwen meer dan mannen hun aandacht over verschillende levenssterreinen dienen te verdelen.

In figuur 2.5 blijkt dat alleenstaande vrouwen onder de veertig jaar in 2000 1,3 keer zoveel tijd staken in huishoudelijke taken als alleenstaande mannen. Onder de paren zonder kinderen blijkt die verhouding iets meer in het nadeel van de vrouw te zijn, zij het niet zoveel als in de huishoudens met kinderen. Blijkbaar leidt de

afwezigheid van kinderen, en van een partner, er niet toe dat mannen en vrouwen evenveel tijd steken in huishouden en zorg.

In landen als Denemarken, Zweden en Noorwegen – landen die inzake kwesties van gelijkheid van mannen en vrouwen als de meest vooruitstrevende te boek staan – blijkt dat vrouwen 1,5 keer zoveel tijd steken in huishoudelijke en zorgtaken als mannen (zie figuur 2.6¹). Een volledig gelijke verdeling van deze taken is ook in die landen (nog) niet gerealiseerd.

Figuur 2.6 Tijdsbesteding aan huishoudelijke en zorgtaken door vrouwen in verhouding tot tijdsbesteding van mannen, in verschillende Europese landen, rond het jaar 2000



Bron: Eurostat 2003 (bewerking en aanvullingen SCP)

In vergelijking met de Scandinavische landen heeft Nederland dus nog wel wat terreinwinst te boeken bij de (her)verdeling van huishoudelijke en zorgtaken. Naarmate de verschillen tussen mannen en vrouwen in opleidingsniveau, inkomen en arbeidsparticipatie geringer worden, mag verwacht worden dat ook deze verdeling gelijkzamer zal worden. Dit is in lijn met wat de meerderheid van de bevolking aan wensen te kennen geeft, zoals hierna zal blijken.

2.3.2 Verwachtingen en wensen omtrent de taakverdeling

Werken na de komst van kinderen

Nederlanders vinden massaal dat vrouwen die (nog) geen kinderen hebben betaalde arbeid zouden moeten verrichten, fulltime (78%) of parttime (22%) (CV'02). Ook vindt het gros, wat meer vrouwen dan mannen, het niet bezwaarlijk of zelfs aan te bevelen dat moeders met schoolgaande kinderen buitenshuis werken. De steun hiervoor is vanaf

begin jaren tachtig toegenomen, om in de tweede helft van de jaren negentig continu rond de 85% (vrouwen) en 80% (mannen) te blijven. In 2002 zijn vrouwen maar vooral mannen, echter opnieuw wat progressiever geworden (SCP/CBS 2004). Anders is de mening over moeders met jonge kinderen, die gebruik maken van een crèche terwijl zij werken. Het aandeel mannen en vrouwen dat dit niet bezwaarlijk of aanbevelenswaardig vindt, is duidelijk kleiner. Ook op dit vlak is de publieke opinie vanaf begin jaren tachtig positiever geworden, maar deze ontwikkeling stagneerde in de eerste helft van de jaren negentig. Vanaf 1997 is het aantal mensen met bezwaren weer wat afgenomen en is het aandeel vrouwen en mannen dat de arbeidsdeelname van vrouwen met kinderen op de crèche niet bezwaarlijk vindt, gemiddeld bijna 65% (SCP/CBS 2004).

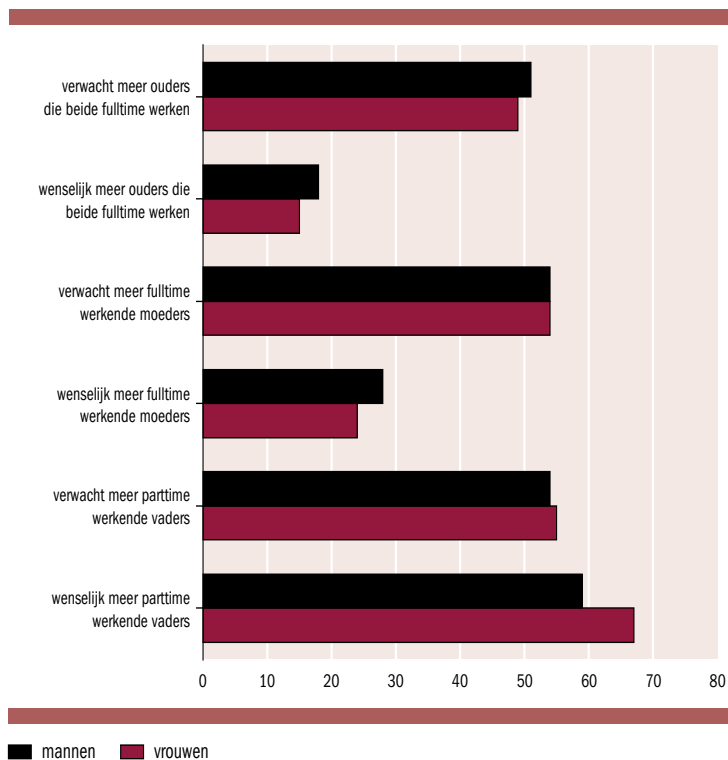
De meest populaire manier voor vrouwen om betaald werk en gezinstaken te combineren, is werken in deeltijd. In 2000 is iets meer dan de helft van vrouwen met jonge kinderen (jonger dan 12 jaar) van mening dat het gezinsleven eronder lijdt als de vrouw een volledige baan heeft (SCP/CBS 2004). Mannen en vrouwen zonder jonge kinderen zijn hier wat minder vaak van overtuigd, maar ook van hen vindt gemiddeld 40% een volledig werkende moeder niet goed voor het gezinsleven.

In het voor deze editie van het Sociaal en Cultureel Rapport uitgevoerde toekomstonderzoek (TOS) is gevraagd naar de verwachtingen over de arbeidsdeelname in 2020. De verwachtingen van vrouwen en mannen hierover komen sterk overeen. Gemiddeld de helft van alle vrouwen en mannen verwacht dat het in 2020 vaker voorkomt dan nu dat beide ouders fulltime werken (figuur 2.7). Ondanks de bestaande scepsis over fulltime werkende moeders verwacht de meerderheid van de bevroegde respondenten ook dat meer moeders in 2020 fulltime werken. Tegelijk ziet meer dan de helft het gebeuren dat mannen dan vaker deeltijd werken.

De verwachte toename van voltijds werkende vaders en moeders is voor een groot deel van de vrouwen en mannen in strijd met wat men wenselijk acht. Voor de in deeltijd werkende vaders geldt het tegenovergestelde: men verwacht minder parttime werkende vaders in 2020 dan men eigenlijk zou willen. Mannen hebben wat minder bezwaren tegen een toename van het aantal fulltime werkende moeders dan vrouwen zelf. Andersom zien vrouwen juist liever meer parttime werkende vaders. Vooral vrouwen die momenteel een (kleine) deeltijdbaan hebben, zien meer gezinnen met twee voltijds werkende ouders of een voltijds werkende moeder niet zitten (niet in figuur 2.7). Dat zijn wellicht deels vrouwen die nu vanwege zorgtaken een deeltijdbaan hebben, want ook vrouwen met jonge kinderen (jonger dan 12 jaar) geven relatief vaak aan meer fulltime werkende moeders en ouderparen niet wenselijk te vinden. Bovendien zijn zij juist voorstander van meer parttime werkende vaders. Bij de mannen maakt het nauwelijks verschil of zij jonge kinderen hebben.

Vrouwen en mannen met een laag opleidingsniveau vinden een toename van het aantal fulltime werkende ouders wat minder vaak kwalijk dan middelbaar en hoogopgeleiden. Toename van het aantal parttime werkende vaders wordt juist meer toegejuicht naarmate het opleidingsniveau hoger is.

Figuur 2.7 Verwachting en wenselijkheid van de arbeidsdeelname van moeders en vaders in 2020, in procenten



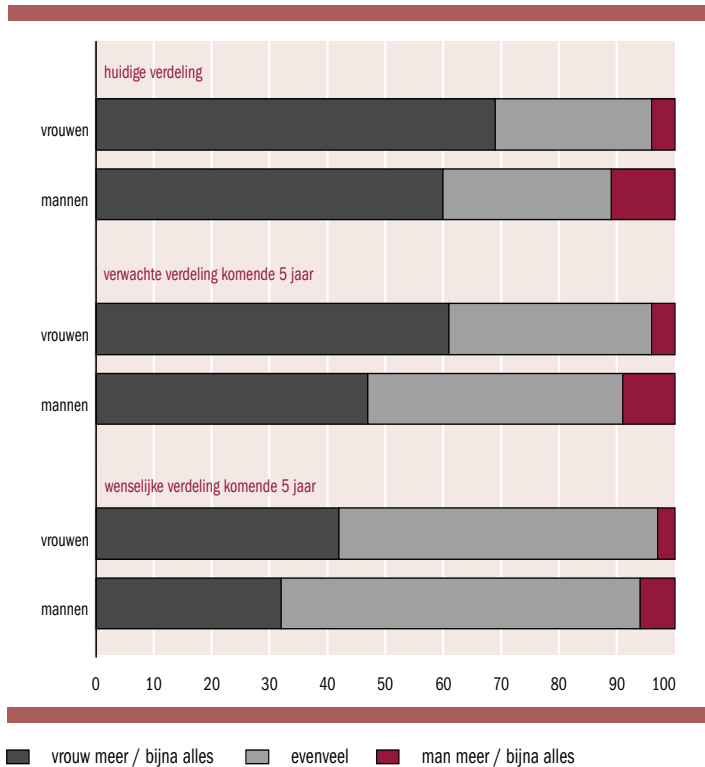
Bron: SCP (TOS '04)

Taakverdeling tussen partners

Het opinieklimaat over de verdeling van betaald werk tussen mannen en vrouwen is vanaf begin jaren tachtig nauwelijks veranderd. Grofweg is steeds ruim de helft van de ondervraagden voor een gelijke verdeling op dit gebied. Vergeleken met voorafgaande jaren is in 2002 het aantal vrouwen en mannen dat zich positief uitspreekt over een gelijke verdeling van betaalde arbeid echter licht afgenomen (SCP/CBS 2004). De aanhang voor een gelijke verdeling van de huishoudelijke taken is inmiddels groter dan die voor gelijke verdeling van betaalde arbeid. In iets meer dan twee decennia zijn de opvattingen hierover geleidelijk positiever geworden. Gemiddeld is 77% van de vrouwen en 75% van de mannen voor een gelijke verdeling van huishoudelijke taken (SCP/CBS 2004).

De werkelijke verdeling van huishoudelijke taken komt voor velen niet overeen met de heersende publieke opinie en de gewenste verdeling (zie figuur 2.8).

Figuur 2.8 Huidige verdeling van huishoudelijke taken, en de verwachte en gewenste verdeling in de komende 5 jaar, vrouwen en mannen die deel uitmaken van een paar, 2002 (in procenten)



Bron: SCP (TOS'04)

Voor de komende vijf jaar verwachten beide seksen, wat meer mannen dan vrouwen, een verandering in de richting van een meer gelijke verdeling van huishoudelijke en zorgtaken. Men zou echter willen dat de verdeling van onbetaalde arbeid de komende vijf jaar nog gelijkmatiger wordt dan men verwacht. 55% van de vrouwen en 62% van de mannen geeft aan de komende vijf jaar evenveel te willen doen als de partner. Mannen verwachten niet alleen een meer gelijke verdeling, ze geven ook vaker dan vrouwen aan dit een wenselijke ontwikkeling te vinden. De wens dat mannen in 2005 vrijwel geheel verantwoordelijk zijn voor zorgtaken, komt zowel onder vrouwen als onder mannen nauwelijks voor (6% van de vrouwen en 4% van de mannen).

Taakcombinatie en voorzieningen voor het combineren van arbeid en zorg

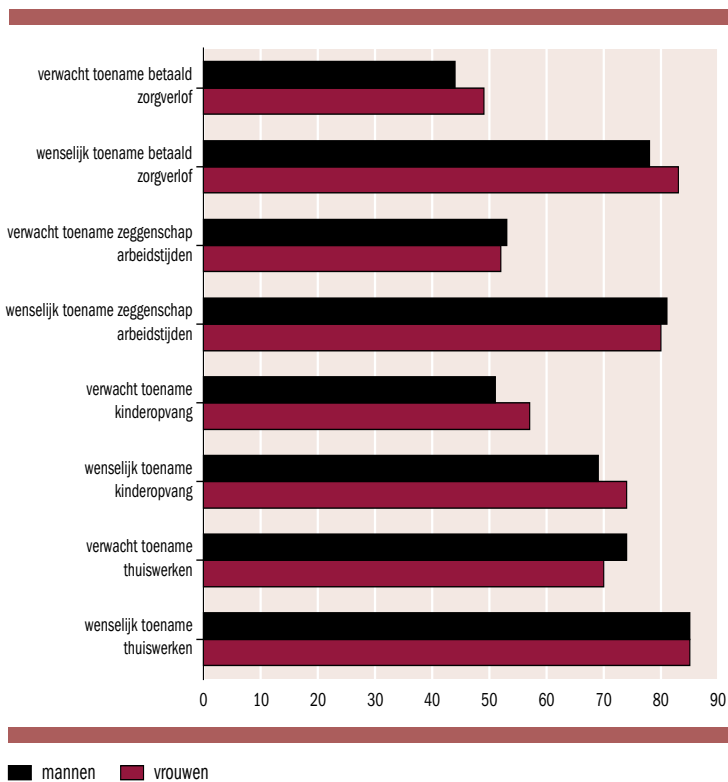
Over de mate waarin het combineren van betaald werk en zorg (voor kinderen én huishoudelijke taken) makkelijker of moeilijker zal zijn in 2020 dan nu, zijn de meningen verdeeld. Ruim een derde van de bevolking verwacht dat het in 2020 (veel) moeilijker zal zijn, maar iets minder dan een derde verwacht juist dat de mogelijk-

heden toenemen. Een kwart van de respondenten geeft aan geen verbetering of verslechtering te verwachten. De rest (8%) meldt hier niet over nagedacht te hebben. Mannen en vrouwen zijn onderling in grote mate eensgezind in hun verwachtingen. Verschillen bestaan er wel naar arbeidsduur. Naarmate men momenteel meer uren per week werkt, is men negatiever over de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren in 2020. Ook niet-werkende vrouwen hebben vaak niet het idee dat het er gemakkelijker op wordt (vergeleken met de vrouwen die een kleine deeltijd baan hebben). Andersom geldt, hoe hoger het opleidingsniveau, hoe positiever de inschatting van de mogelijkheden voor het combineren van werk en zorg in 2020.

Voor het scheppen van betere mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren, zijn er praktische voorwaarden te vervullen. Ook hieromtrent leven er wensen en verwachtingen onder de bevolking. Ongeveer de helft van de bevolking verwacht dat er meer betaald verlof zal komen, mensen meer zeggenschap zullen hebben over arbeidstijden en kinderopvang zal toenemen (figuur). Maar vooral van thuiswerken verwacht men een toename. De verwachtingen en wensen vertonen nogal eens een forse discrepantie: de wensen ten aanzien van betaald zorgverlof en grotere zeggenschap over arbeidstijden zijn veel groter dan wat men verwacht dat het geval zal zijn. Duidelijk is dat bij alle voorgelegde faciliteiten die het combineren van werk en zorg kunnen vergemakkelijken een grote meerderheid van de bevolking uitbreiding wenst. Opvallend daarbij is dat de faciliteiten die het zelf kunnen combineren daarbij het meest genoemd worden, hoewel ook kinderopvang (als element in een 'uitbestedings'-scenario) toch nog altijd volgens ruim 70% van de bevolking uitgebreid zou moeten worden.

De verwachtingen en wensen van de bevolking ten aanzien van taakverdeling tussen partners corresponderen dus met de trends zoals die op grond van de feitelijke ontwikkelingen worden verwacht en vinden hun vertaling in de verwachtingen, maar vooral in de wensen ten aanzien van verbetering van voorzieningen voor taakcombinerders.

Figuur 2.9 Verwachting en wenselijkheid van diverse voorzieningen ter facilitering van het combineren van arbeid en zorg in 2020 (in procenten)



Bron: SCP (TOS '04)

2.3.3 Tijdsdruk: ontwikkelingen, realisatie van verwachtingen

Gemeten naar het aantal uren besteed aan arbeid, zorg en onderwijs, hadden vrouwen het in 2000 wat minder druk dan mannen. Mannen waren in 2000 gemiddeld 44,6 uur per week met de genoemde verplichtingen in de weer, vrouwen 43,2 uur. Desondanks rapporteerden meer vrouwen in 2000 subjectieve tijdsdruk dan mannen, zoals figuur 2.10 laat zien; 50% versus 43% maakte melding van dergelijke gevoelens (Breedveld en Van den Broek 2001). Ook uit ander onderzoek komt naar voren dat er meer vrouwen zijn die klagen over gevoelens van tijdsdruk, gejaagdheid, of stress, dan mannen (zie voor een recent overzicht Houtman et al. 2004; en Breedveld en Van den Broek 2004). De achtergrond van dit seksegebonden verschil is meeledig. Ten eerste zijn vrouwen, zoals gezegd, vaker taakcombineerder dan mannen, hetgeen vergezeld gaat van de noodzaak de verschillende taken op enigerlei wijze in het dagelijkse leven te organiseren. Ten tweede zijn de arbeidsomstandigheden van vrouwen gemiddeld ongunstiger dan van mannen. Mannen kennen meer autonomie in hun werk dan vrouwen, een belangrijke factor in het voorkomen van klachten over werkdruk. Daar komt bij dat mannen met dezelfde werkzaamheden doorgaans meer

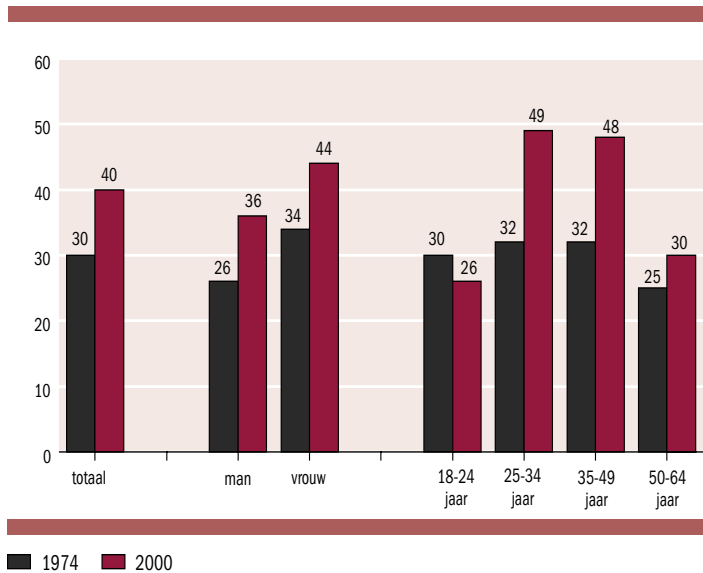
verdienen dan vrouwen, en dat het carrièrepad van de veelal nog voltijds werkende man minder hobbelig is dan dat van zijn deeltijdwerkende, kinderen barend en verzorgende partner (Portegijs et al. 2002). Om culturele en economische factoren is het dan ook gemakkelijker voor de man om bevrediging te putten uit zijn werk dan voor de vrouw.

De afgelopen jaren is er veel te doen geweest rondom de thema's tijdgebrek, burn-out en het gevoel druk, druk, druk te zijn. Die discussie kreeg een politieke lading door de dreiging van het bereiken van 1 miljoen arbeidsongeschikten, waaronder een toenemend aandeel psychisch arbeidsongeschikten. In het kielzog van de discussie kwam er veel onderzoeksmateriaal beschikbaar over werkdruk, stress, psychische vermoeidheid, arbeidsongeschiktheid en de diverse relaties onderling en met onder andere het combineren van arbeid en zorg (zie Jansen 2003).

De resultaten van het beschikbare onderzoek laten de nodige ruimte voor discussie over wat de meest bepalende factoren zijn in het psychisch arbeidsongeschikt raken (zie voor overzichten Evenblij 2004; en Breedveld en Van den Broek 2004). Duidelijk is echter wel dat de groep die burn-out raakt, betrekkelijk klein is. Veelal betreft het mensen voor wie een combinatie van persoonlijkheidskenmerken (perfectionisme, aanleg tot zwaarmoedigheid) en ongunstige arbeidsomstandigheden (hoge werkdruk, weinig waardering, weinig ondersteuning en weinig regelmatigheid; RMO 2002b) – tot een situatie leidt waarin zij er niet meer in slagen een balans te vinden tussen inzet en resultaat, en om die reden psychisch arbeidsongeschikt worden.

Een veel grotere groep burgers komt gelukkig nooit in een dergelijke situatie terecht, maar ventileert wel klachten over werktempo of over tijdgebrek. Het aandeel werkenden met klachten over werktempo of werkdruk is de laatste jaren licht gedaald, maar ligt nog altijd beduidend hoger dan in de jaren zeventig en tachtig (Houtman et al. 2004). Ook de groep die zich beklagt over tijdgebrek is toegenomen, van 31% naar 34% (Breedveld en Van den Broek 2004). Ook in de vrije tijd ontloopt men de maatschappelijke versnelling niet. Klaagde in 1974 nog 30% van de 18-64-jarigen over gejaagdheid in de vrije tijd, in 2000 was dat aandeel opgelopen tot 40%. Vooral in de leeftijdsgroepen van 25-34 jaar en 35-49 jaar was er sprake van een duidelijke toename van het aandeel personen dat zich gejaagd voelde in de vrije tijd.

Figuur 2.10 Mate van gejaagdheid in de vrijetijd, bevolking van 18 tot 65 jaar, 1974 en 2000 (percentage dat zich vaak/soms gejaagd voelt)



Bron: CBS (LSO 1974);SCP (TBO*00)

Meerdere factoren liggen ten grondslag aan de gevoelens van gejaagdheid. Het arbeidsproces is in de afgelopen decennia geïntensiveerd. Mede door de invoering van arbeidstijdverkorting – zonder dat daarbij sprake is geweest van vermindering van taken – heeft een groter aandeel werkenden het gevoel dat men in een hoog werktempo of onder tijdsdruk werkt. In 2002 gold dat voor respectievelijk 41% en 31% van de werkenden (Houtman et al. 2004).

Daarnaast is in de afgelopen decennia het aantal uren dat er gewerkt wordt, aanzienlijk toegenomen. Werd er in 1975 gemiddeld nog 14,8 uur per week aan betaalde arbeid besteed (incl. de niet-werkenden), in 2000 was dat opgelopen tot 19,4 uur per week (Breedveld en Van den Broek 2001:12). Die toename komt vrijwel geheel op het conto van de stijging van het aandeel werkende vrouwen. Omdat het aandeel werkende mannen nauwelijks is gedaald en mannen ook niet of nauwelijks minder uren zijn gaan werken, nam het gemiddelde aantal gewerkte uren toe.

Ligt een oorzaak van de gevoelens van tijdgebrek en gejaagdheid dus in het arbeidsproces en in de combinatie van arbeid met zorg, ook in de vrijetijdswereld is er sprake van intensivering (zie ook hoofdstuk 12 over Vrije tijd). Tegenover een daling van de hoeveelheid vrije tijd tussen 1975 en 2000 van 3,1 uur per week staat een toename van de vrijetijdsbestedingen in die periode van 78% en een toename van het areaal aan apparaten en producten ten behoeve van huiselijke vrijetijdsbesteding met 157%. Buiten nieuwe apparaten als mp3-spelers, dvd-spelers, computers en computergames, zorgt de opmars van een in toenemende mate mondiaal opererende vrijetijdsindustrie voor een toevloed aan bestedingsmogelijkheden voor de vrije tijd.

Samen met processen van individualisering en informalisering, die binnen de vrije tijd gestalte krijgen in de vorm van afnemende sociale en culturele restricties van de wijze waarop men zijn tijd besteedt, zorgt dit alles voor een groeiend keuzeprobleem. Hetzelfde probleem doet zich trouwens ook voor op diverse andere maatschappelijke terreinen, waaronder dat van de partnerkeuze en de 'keuze' om al dan niet kinderen te nemen. De toegenomen vrijheid én noodzaak om eigen keuzen te maken, betekent een toename van de individuele speelruimte, maar is deels ook een bron van nieuwe zorgen, van onzekerheid – de 'pain of self determination' (Lane 2000) – en daarmee van psychische belasting.

Langs meerdere kanten is zo duidelijk waarom burgers aangeven dat ze het druk, druk druk hebben, dat ze zich gejaagd voelen. Zowel de arbeid als de vrije tijd is geïntensiveerd. Mensen hebben het drukker op hun werk dan vroeger, combineren dat werk vaker met taken op het terrein van huishouden en zorg, en ook in de vrije tijd 'moet er nog van alles'. De toegenomen individuele speelruimte faciliteert het maken van keuzen, hetgeen een gevoel van vrijheid met zich mee brengt maar ook aanleiding kan geven tot twijfel aan zichzelf.

Deze ontwikkeling is door verschillende auteurs in uiteenlopende bewoordingen geschetst. Er zou sprake zijn van een 'Westers tijdsyndroom' (Winnubst 1975), dat burgers in de 'houdgreep van de tijd' doet verkeren (Laeyendecker en Veerman 2004). De 'meerkeuzemaatschappij' van vandaag is ook een 'veeleisende samenleving' (Breedveld en Van den Broek 2004), waarin burgers 'hyperactief' in de hoogste versnelling door het leven gaan (Beckers 2004b).

In het kader van een toekomstbeschouwing is het van belang te beseffen dat dergelijke gevoelens allesbehalve nieuw zijn. Soortgelijke klachten konden ook al worden opgetekend aan het begin van de twintigste eeuw en in de jaren vijftig (zie Breedveld en Van den Broek 2004; Laeyendecker en Veerman 2004). Dat die klachten in de jaren negentig wederom de kop opstaken, heeft alles te maken met enerzijds de snelle en sterke stijging van het aandeel werkende vrouwen, en anderzijds met het gegeven dat partners, arbeidsorganisaties, en voorzieningen (kinderopvang, schooltijden) nog niet of nauwelijks op die situatie zijn ingespeeld. Daarnaast zorgden de hoogconjunctuur van die tijd alsmede de discussie rond de WAO voor een politiek en cultureel klimaat waarin klachten over stress en tijdgebrek een gewillig oor vonden bij burgers, beleidsmakers en media.

De economie verkeert inmiddels in een recessie. Daarmee heeft het thema van stress en tijdsdruk enigszins aan belang ingeboet. Naarmate de samenleving beter ingespeeld raakt op het tweeverdienerschap, mag verwacht worden dat het combineren van taken in de toekomst gemakkelijker zal verlopen. De uitkomsten uit het TOS maken duidelijk dat burgers voor de aankomende jaren ook op een verbetering van de noodzakelijke voorzieningen rekenen (zie § 2.3.2). Bovendien zullen ICT-hulpmiddelen bijdragen aan het vergemakkelijken van de combinatie arbeid en zorg (denk aan thuiswerken, e-commerce). Desondanks betekent dit vermoedelijk niet dat kwesties van tijdgebrek en gejaagdheid in de aankomende decennia zullen

verdwijnen. Inmiddels weerklinkt alweer de roep om harder te werken en om het afschaffen van de arbeidsduurverkorting. Ook zou er tot op hogere leeftijd moeten worden doorgewerkt. Daarmee wordt ook de groep ouderen, traditioneel een deel van de bevolking dat het minder druk heeft, minder van verplichtingen vrijgesteld. Naarmate de leeftijd voor arbeidsparticipatie naar 65 jaar stijgt, mag bovendien verwacht worden dat 65-plussers zwaarder zullen worden aangeslagen voor bijvoorbeeld vrijwilligerswerk en voor de zorg voor (klein)kinderen.

Belangrijker is echter dat met alle genoemde grotere en kleinere veranderingen er nog nauwelijks een verandering is opgetreden in de ambitieniveaus van burgers. Nieuwe mogelijkheden worden vooral benut om nog meer te kunnen realiseren, niet om de inspanning te verminderen en meer tijd over te houden. Sneller vervoer leidt tot grotere reisafstanden, thuiswerken tot meer werken, hogere productiviteit tot meer productie, meer inkomen tot meer consumptie en hogere hypotheeken. In essentie vereist loskomen van de problematiek van tijdsdruk en gejaagdheid een andere omgang met tijd, en daarmee een cultuurverandering en een andere inrichting van de economie. Zoals de Amerikaanse filosoof De Grazia (1962) ooit stelde: 'Clocked time cannot be free (...) As long as our basic time concepts remain unchanged, it is useless to look for relief to timesaving gadgets.'

2.4 Wanneer het uitkomt: huishoudens en de ordening van tijd

Aan jezelf of aan je gezin toekomen is niet alleen kwestie van hoeveel uur men werkt, of hoe druk men is met schoonmaken, boodschappen doen en andere huishoudelijke bezigheden. In aanvulling op deze chronometrische dimensie van de tijd – hoeveel tijd is er beschikbaar – geldt dat de bruikbaarheid ervan ook bepaald wordt door de chronologie van de tijd: wanneer heeft men tijd?

Er is een aantal redenen te noemen waarom deze tweede dimensie de afgelopen decennia aan belang heeft gewonnen. Een reden is dat de gestegen arbeidsparticipatie van de vrouw het steeds minder vanzelfsprekend maakt dat het huishouden c.q. het gezinsleven kan worden vormgegeven rond de tijdsindeling – lees: de arbeidstijden – van de man. Met het wegvallen van de 'tijdsbuffer' van de huisvrouw (Elchardus 1996) is de afstemmingsproblematiek binnen huishoudens vergroot.

Een tweede reden is dat de tijdregimes van andere, deels nieuwe sociale praktijken tamelijk dwingend het huishouden binnendringen. De (geformaliseerde) kinder- en naschoolse opvang vormt daarvan het meest duidelijke voorbeeld. Ook deze instellingen kennen een eigen regime van openingstijden en bepalingen over de mogelijkheid om in de tijd te variëren met het afnemen van hun diensten. Gezien de krapte op deze markt kunnen ze dit regime dwingend aan huishoudens voorschrijven. Daarnaast confronteren het veelvuldig voorkomen van structureel ingeplande vrije dagdelen in de onderbouw van het primaire onderwijs en uitval van lessen vanwege ziekte van leerkrachten (Portegijs et al 2002) werkende ouders met het feit dat ze allesbehalve autonoom zijn in het indelen van hun tijd.

Ten derde, gaan er geluiden op dat de chronologie (ordering) van de tijd zelf minder vanzelfsprekend verloopt dan vroeger. De oude ordening met zijn stereotiepe onderscheid tussen doordeweeks/overdagse arbeidzame periodes en vrijetijdswekenden en – avonden zou aan kracht inboeten. Er zou sprake zijn van een toenemende diversiteit in tijdsindelingen. Personen en huishoudens zouden daarmee meer flexibiliteit hebben in hun eigen indeling. Van de andere kant is echter vaak de vrees geuit dat een grote variatie in tijdsindelingen ook zou betekenen dat Nederland afstevent op een 24-uurs economie, waarin collectieve rustmomenten en tijd voor het gezin worden geslachtofferd ten behoeve van economische vooruitgang.

De discussie over de veranderende ordening van de tijd laaide in de laatste twee decennia van de twintigste eeuw hoog op (zie Breedveld 1999 voor een overzicht). Aanleiding voor de debatten vormde de herziening van wetgeving op het terrein van arbeids- en winkeltijden. In de Arbeidstijdenwet van 1995 werd onder andere bepaald dat de zaterdag voortaan een gewone werkdag zou zijn. Ook de bepaling dat arbeid in principe overdag wordt verricht, werd geschrapt. Wel behield de zondag zijn bijzondere status als rustdag. Daarnaast was in de wet expliciet opgenomen dat zij diende ter ‘bevordering van de combinatie van arbeid en zorgtaken, alsmede andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid’ (Mevissen et al. 2001). In de Winkeltijdenwet van 1996 werd winkels de mogelijkheid geboden om voortaan tot 22 uur open te blijven (was 18.30 uur), en op maximaal twaalf zondagen per jaar (na gemeentelijke instelling van even zoveel koopzondagen²).

Het debat destijds was ongemeen fel (Vinken en Ester (2001) spreken zelfs van een maatschappelijke kerncontroverse). Harde cijfers speelden daarbij een ondergeschikte rol. De discussie werd overheerst door emoties en waardeoordelen. In die wijze van debatteren valt iets terug te zien van de diepliggende betekenis van de factor tijd. Grotendeels impliciet gelaten en zelden bewust beleefd, speelt de ordening van de tijd een belangrijke rol in de opbouw van gewoontes en routines die het leven beheersbaar en controleerbaar maken. Inmiddels echter is er meer materiaal – cijfermatig, maar ook theoretisch – beschikbaar over de dynamiek achter de chronologie van de tijd en over de gevolgen van veranderingen daarin voor het gezinsleven.

Het collectieve ritme van de samenleving staat onder druk. Dwingend opgelegde tijdritmes verdwijnen tot op zekere hoogte. Zoals gezegd is het formele (wettelijke) kader waarbinnen arbeids- en winkeltijden kunnen worden vormgegeven, verruimd. Via het internet kan men, tijd- en ruimteonafhankelijk, gebruikmaken van steeds meer voorzieningen. Daarnaast zorgt de afnemende zeggingskracht van instituties, waaronder religie, voor toenemende speelruimte voor burgers om zelf vorm te geven aan hun tijdsindeling. Ook het proces van individualisering brengt met zich mee dat men meer vanuit eigen behoeften en verlangens redeneert en handelt en men zich minder makkelijk schikt naar de tijdsindeling van anderen en de tijdregimes van organisaties. Men wil zelf kunnen bepalen hoe men de tijd indeelt. De mogelijkheden daartoe nemen toe, doordat de omvang van huishoudens gemiddeld kleiner wordt en men in de organisatie van het leven thuis met minder personen rekening

heeft te houden. Tot slot is van belang dat de behoefte om ‘tjidssoeverein’ te zijn wordt versterkt, doordat de tijdsdruk is toegenomen (zie § 2.3.1). De vele ambities in het leven en de wens om meer activiteiten te ontplooiën, zetten aan tot een efficiëntere omgang met tijd, met als gevolg dat de tolerantie jegens oponthoud, vertraging en dwang door anderen vermindert.

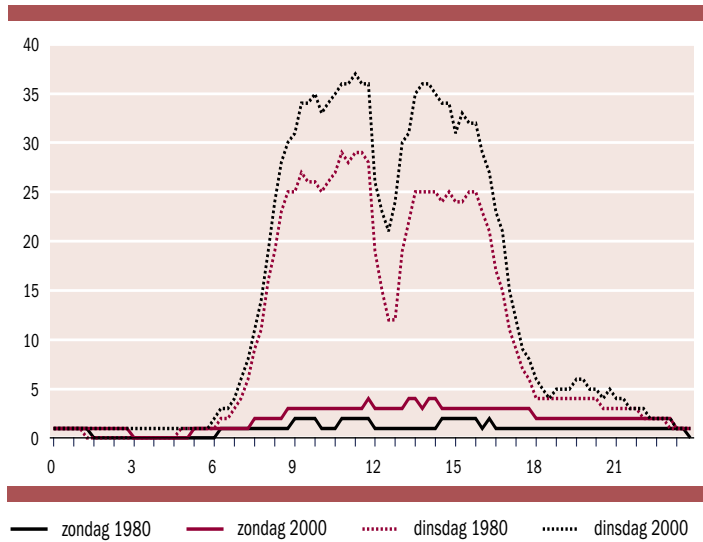
Van diverse zijden wordt er zo druk uitgeoefend op het collectieve ritme. Drukbezette, steeds vaker alleen levende burgers wensen zelf te kunnen bepalen hoe ze hun tijd indelen.

Aan de andere kant zijn er echter factoren die juist de instandhouding of versterking van datzelfde collectieve ritme bewerkstelligen. Een belangrijke factor is de aard van de economische activiteit. Van een agrarische samenleving, waarin het ritme van de natuur grotendeels de timing van de werkzaamheden dicteerde, is Nederland veranderd in eerst een industriële economie (min of meer industrieel in ieder geval) naar later een postindustriële of diensteneconomie. Die diensteneconomie neemt twee gedaanten aan. De ene gedaante is die van directe dienstverlening aan consumenten. Een dergelijke dienstverlening is veelal tijd- en ruimtegebonden (horeca, transport, vermaak, detailhandel). De andere gedaante is die van de indirecte diensteneconomie, met veel bestuurlijke en logistieke processen. Van dit type werk maakt communicatie met anderen een belangrijk deel uit. Voor het hiervoor benodigde overleg dient afstemming plaats te vinden, hetgeen in de praktijk resulteert in de organisatie van de arbeid in werkdagen en kantooruren (maandag-vrijdag, 9 tot 5). Het is vooral dit laatste type werkzaamheden dat de afgelopen decennia in Nederland is gegroeid (zie Breedveld 1999 en het hoofdstuk over arbeid).

Het is mede door de laatste factor dat de arbeidstijden in Nederland grotendeels nog een tamelijk traditioneel verloop kennen (zie figuur 2.11). Weliswaar werd er in 2000 meer op zondag gewerkt dan in 1980, maar de bulk vindt nog altijd overdag in de doordeweekse periode plaats. Doordeweeks treden er hooguit rond de randen van de dag verschuivingen op, en is er meer variatie dan voorheen (Breedveld 1999).

Cijfers van het CBS en van de Organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek (OSA) maken duidelijk dat zich in de timing van het werk ook na 2000 geen veranderingen hebben voorgedaan.³ Over verder terug in de tijd maken analyses van oudere CBS-cijfers duidelijk dat er in de ‘suffige’ jaren vijftig en zestig meer in de avonden en weekeinden werd gewerkt dan in de ‘dynamische’ tegenwoordige tijd (Breedveld 1999). De oorzaak daarvan moet, zoals gesteld, gezocht worden in de veranderingen in de beroepenstructuur. Steeds meer werk vindt op kantoren plaats (en deels thuis achter de pc) en niet meer op het land of in de fabriek.

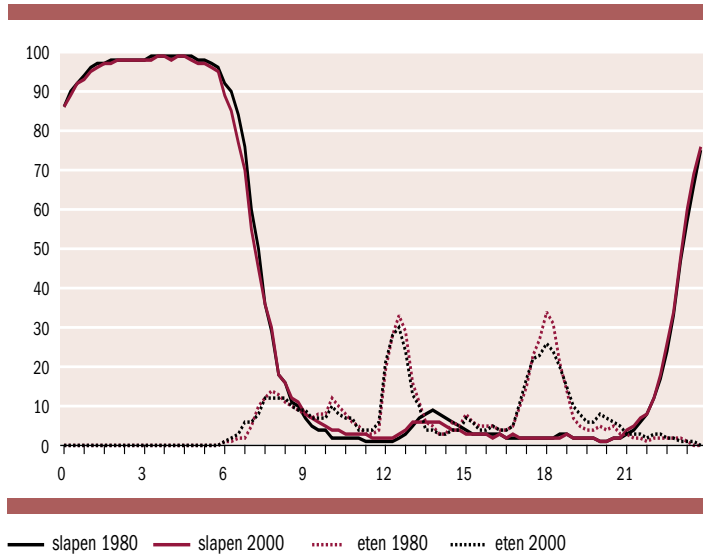
Figuur 2.11 Arbeid op dinsdag en zondag, 1980 en 2000, bevolking 12 jaar en ouder, (in procenten)



Bron: SCP (TBO '80, '00)

Dat kantoorwerk grotendeels tussen 9 en 5 uur plaatsvindt, kan ook niet los worden gezien van het biologische ritme van de mens. De mens is geen nachtdier. Overdag vindt activiteit plaats, 's nacht herstel. Aan die wetmatigheid valt moeilijk te ontsnappen (zie figuur 2.12). De individuele hang naar routines en gewoontevorming maakt daarbij dat de tijdstippen waarop we pauzeren om te eten of te drinken, zich evenmin gemakkelijk laten verplaatsen. Hoewel er evenals bij de betaalde arbeid lichte verschuivingen zijn waar te nemen, eten en drinken de meeste mensen rond de traditionele tijdstippen.

Figuur 2.12 Slapen en eten op dinsdag, 1980 en 2000, bevolking van 12 jaar en ouder (in procenten)



Bron: SCP (TBO '80, '00)

De dagindeling zit daarmee gevangen in een tamelijk dwingend en ingewikkeld korset van biologische ritmes, de behoefte aan persoonlijke routines en de noodzaak om verschillende tijdsregimes op elkaar af te stemmen. De meest dwingende regimes zijn thans die van het betaalde werk en het onderwijs. De concentratie van beide praktijken in primair de uren overdag van de doordeweekse dagen dicteert in belangrijke mate de tijden van andere praktijken als het transport, de vrije tijd (het uitgaan, televisie, de sport), de detailhandel en het gezinsleven.

Het valt niet te verwachten dat aan die hiërarchie en aan die indeling van tijd in een ingewikkeld en moeilijk te sturen stelsel van met elkaar samenhangende collectieve ritmes, in de toekomst veel zal veranderen. De organisatie van de tijd in collectieve ritmes heeft daarvoor ook te veel maatschappelijke voordelen: zij doet recht aan het biologische ritme van de mens, maakt de tijd planbaar, en stelt burgers in staat om individuele routines op te bouwen. De wens en de mogelijkheid om zelf keuzen te maken impliceert nog niet automatisch dat men ook tot andere keuzen komt (Breedveld en Van den Broek 2003: 35-40; Duyvendak en Hurenkamp 2004).

De mogelijkheden voor de overheid om hier verandering in aan te brengen, zijn beperkt. Via wetgeving kan zij de kaders bepalen waarbinnen de tijd kan variëren. Via bepalingen in de Arbeidstijdenwet beperkt ze het nachtwerk en via de Winkeltijdenwet verhindert ze dat winkels na 22.00 uur open blijven. Of winkels ook tussen 18 en 22 uur open blijven, en hoe arbeidsorganisaties het werk overdag, in de avonden en in de weekeinden regelen, zijn echter geen zaken waar de overheid zich mee bemoeit.

De invulling van dat ‘tijdvenster’ is aan de maatschappij. Het feit dat anno 2001 nog steeds 80% van de commerciële voorzieningen om 18.00 uur zijn deuren sluit (Breedveld en Van den Broek 2003), vormt een indicatie voor het feit dat meer ruimte om te kiezen niet per definitie tot heel andere patronen leidt. De ingewikkelde samenhang tussen de diverse tijdsregimes en de inkadering in een redelijk hard biologische ritme, maken dat niet te verwachten valt dat de tijd over tien of twintig jaar geen duidelijk herkenbare ordening zal kennen. Zoals de Russisch/Amerikaanse socioloog Sorokin (1943) het ooit stelde: ‘As long as there are different local societies and cultures, there will be the different local systems of sociocultural time.’ Vrij vertaald: in iedere samenleving vindt – impliciet dan wel expliciet – ordening van tijd plaats.

Het valt daarbij overigens alleszins te verwachten dat de organisatie van tijd in collectieve ritmes spanningen zal blijven oproepen. De roep om individuele tijdsovereiniteit, het product van tijdsdruk en individualisering, verhoudt zich nu eenmaal slecht met de dwang van externe tijdregimes. Internationalisering brengt met zich mee dat zich nieuwe ijkpunten in de tijd voordoen (suikerfeest, Valentijnsdag) c.q. dat bestaande tijdsmarkeringen dreigen te worden vervangen door andere (zoals koninginnedag of Hemelvaart door de Angelsaksische *labour day*). Ook die veranderingen liggen gevoelig, omdat ze raken aan langgekoesterde gewoonten en tradities.

Evenzeer valt het te verwachten dat de ordening van tijd meer geregeld en meer geplan met zich mee zal brengen dan voorheen. De overheid heeft de kaders immers verruimd en de zeggingskracht van maatschappelijke instituties is afgenomen. Er wordt meer aan de betrokkenen zelf overgelaten. De invloed van hulpmiddelen bij dat organisatieproces, zoals agenda’s en organizers, en het belang van goed ermee om kunnen gaan, zullen stilaan groter worden. Ook de mogelijkheden om zelf sturing te geven aan de tijdsindeling zullen aan belang toenemen.

Temporele rechten en vaardigheden worden een belangrijker hulpbron in het persoonlijke leven. Zoals dat het geval is bij andere hulpbronnen als inkomen of opleidingsniveau, zijn vaardigheden in de omgang met tijd en zeggenschap over de eigen dagindeling niet gelijk verdeeld. Personen met een relatief sterke positie op de arbeidsmarkt (hoogopgeleiden, mannen) en met flink wat aanpassingsvermogen (jongeren) zijn in het voordeel. Alleen al getalsmatig valt te verwachten dat van (islamitische, joodse) allochtonen zal worden verlangd dat zij zich in hun tijdsindeling grotendeels zullen schikken naar de autochtone (christelijke) indeling, zoals ook werklozen en gepensioneerden geconfronteerd worden met de maatschappelijke dominantie van de ritmes van werkenden en schoolgaanden (en zich daar enerzijds naar dienen te voegen, en anderzijds handig profijt kunnen trekken van de mogelijkheid om er een afwijkende tijdsindeling op na te houden).

Voor de mate waarin dit voor vrouwen, laagopgeleiden, ouderen en allochtonen problemen zal opleveren, is vooral van belang dat zij een voldoende sterke maatschappelijke positie kunnen bekleden. Een overheid kan hen daarbij helpen door duidelijke kaders te stellen ten aanzien van bijvoorbeeld nachtwerk. Daarnaast is van belang dat er bij flexibele werktijden voldoende mogelijkheden zijn tot inspraak,

regelmaat en honorering van soms afwijkende voorkeuren. In de informele sfeer draagt een cultuur van wederzijdse flexibiliteit, ook wel geformuleerd als een ‘communautair’ tijdsbegrip (Elchardus 1991), hieraan bij. Verder verdienen, zoals ook bleek uit de evaluatie van de Arbeidstijdenwet (Mevisen et al. 2001), de arbeidsverhoudingen nog de nodige aandacht. Onder die voorwaarden hoeft niet gevreesd te worden dat de druk op de collectieve ritmes het gezinsleven al te zeer zal belasten. Tegelijk betekent dit dat de problemen die met die ritmiek gepaard gaan, zoals congesties in het verkeer en onderbenutting van gebouwen en voorzieningen (bv. in de kinderopvang), niet snel zullen verdwijnen.

2.5 *Trends in het beleid en implicaties van de bevindingen voor verdere beleidsontwikkeling*

Dit hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat er veel is veranderd binnen huishoudens, maar ook dat er sprake is van continuïteit. Dat geldt voor het verleden en naar verwachting ook voor de toekomst.

Het aantal alleenstaanden groeit al enige tijd en zal naar verwachting ook de komende decennia nog toenemen. Dit laat onverlet dat mensen sociale wezens zijn en de meesten op enig moment al dan niet gehuwd gaan samenwonen en een gezin gaan vormen. De figuren over veranderingen in de levensloop van de bevolking laten echter zien dat de leeftijd waarop paren nog thuiswonende kinderen hebben gemiddeld hoger zal worden en het spitsuur van het leven dus wat op zal schuiven. De leeftijd waarop vrouwen hun eerste kind krijgen zal naar verwachting niet verder stijgen dan de huidige ruim 29 jaar. De kinderloosheid neemt nog wel iets toe (tot 20%).

De meeste mensen zijn geruime tijd actief op de arbeidsmarkt, al dan niet in combinatie met het verzorgen van kinderen. Voor mannen geldt het eerste sterker dan voor vrouwen, voor het laatste is dat omgekeerd. Het anderhalfverdienersmodel dat in de afgelopen jaren de dominantie van het kostwinnersmodel heeft verdrongen, zal ook in de toekomst nog in belang toenemen. Hoewel de verdeling van betaalde arbeid en zorg tussen vrouwen en mannen gelijk zal worden, blijft het voorlopig zo dat binnen paren de mannen het meeste betaalde werk verrichten en vrouwen het grootste deel van de onbetaalde arbeid voor hun rekening nemen.

De tijdsdruk is toegenomen, zowel in objectieve als in subjectieve zin. Met de verwachte groei in arbeidsdeelname van vrouwen zal dit vermoedelijk nog verder doorzetten. Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat mensen hun ambitieniveau omlaag schroeven. Indien de faciliteiten die het combineren van arbeid en zorg ondersteunen verder worden verbeterd en uitgebreid, zal deze groei wat kunnen worden gedempt.

Meestal werkt men overdag en op doordeweekse dagen. Biologische ritmes en de behoefte aan een zekere routinematigheid maken dat er grenzen zijn aan veranderingen in de levensloop en de tijdsbesteding.

Dit zeer globale beeld verhult dat er binnen die algemene patronen veel variatie optreedt. Zo zijn hoogopgeleiden bijvoorbeeld vaker taakcombineerder en blijven zij

vaker kinderloos dan laagopgeleiden. De leeftijd waarop men het eerste kind krijgt, loopt sterk uiteen. Belangrijk zijn ook de verschillen tussen de diverse etnische groepen. Te wijzen valt bijvoorbeeld op het hoge aandeel eenoudergezinnen onder Surinaamse en Antilliaanse vrouwen en op verschillen in arbeidsdeelname en taakcombinatie tussen de diverse groepen.

In de jaren negentig en de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw is er, beleidsmatig, veel gebeurd rond veranderingen in levenslopen en huishoudens. De toevloed van vrouwen naar de arbeidsmarkt vormde een stimulans voor investeringen in kind- en naschoolse opvang en in een Stimuleringsmaatregel dagindeling. Daarnaast werden enkele nieuwe verlofmogelijkheden geschapen in de Wet arbeid en zorg. Aanhoudende werkloosheid vormde begin jaren negentig de belangrijkste aanleiding om de arbeidstijden te flexibiliseren (Arbeidstijdenwet 1995). Daarnaast diende de wet echter 'ter bevordering van de combinatie van arbeid en zorgtaken'. Mede met dat doel werden via de Winkeltijdenwet van 1996 de winkeltijden verruimd. In latere jaren is er aandacht gekomen voor de zeggenschap van burgers over hun arbeidstijd, in 2000 via de Wet aanpassing arbeidsduur, in 2003 – vooral met het oog op de timing van werkzaamheden – in de 'Wet Bussemaker en Van Dijke' (Tweede-Kamerstuk 27224) over verruiming van zeggenschap. In aanvulling hierop is door het eerste kabinet Balkenende ingezet op een meer gelijke verdeling van huishoudelijke en zorgtaken, door middel van de campagne Mannen in de hoofdrol. In behandeling zijn nog de voorstellen ter vereenvoudiging van de Arbeidstijdenwet (TK 2003/2004) en rond een zogenoemde levensloopregeling.

Een centrale doelstelling valt aan dit beleid niet te ontleen, eenvoudigweg omdat aan de genoemde beleidsmaatregelen verschillende motieven en doelstellingen ten grondslag hebben gelegen. Desondanks kan worden gesteld dat één streven steeds terugkomt en dat is de facilitering van een groeiende arbeidsdeelname van vrouwen. Het beleid is er vooral op gericht geweest meer vrouwen aan te zetten om te werken en, meer recentelijk, zowel mannen als vrouwen langer te laten werken. Via allereerste voorzieningen (kinderopvang, winkeltijden, verlofregelingen) is getracht om de belemmeringen die zich bij het realiseren van deze ambities voordeden, weg te nemen.

Gezien de gerealiseerde stijging in de arbeidsdeelname van vrouwen is dit beleid niet onbelangrijk geweest. Zonder vooral de uitbreiding van voorzieningen voor kind- en naschoolse opvang, had de arbeidsdeelname van vrouwen nooit zo kunnen toenemen. Aan de andere kant moet ook worden geconstateerd dat datzelfde beleid er mede de reden van is geweest dat de emancipatie van de vrouw nog altijd een 'gemankeerde emancipatie' is gebleven. Het beleid is er vooral op gericht geweest voorzieningen te treffen, die het vrouwen gemakkelijker zouden maken om meer tijd te steken in betaalde arbeid, zonder dat mannen daar hun tijdsbesteding aan hoefden aan te passen. Pas laat is er een vorm van beleid ontwikkeld gericht op een meer gelijke verdeling van huishoudelijke en zorgtaken. Deze beleidsmatige scheefgroei is er mede de oorzaak van dat vrouwen meer de lasten ervaren van de nieuwe arbeids-

patronen dan mannen, hetgeen zich nu onder andere lijkt te vertalen in het uitstellen (of afzien) van het vervullen van kinderwensen en in een relatief hoge subjectieve tijdsdruk bij vrouwen.

De mogelijkheden voor de rijksoverheid om in deze sturend op te treden, zijn echter beperkt. Meer opvang- en verlofvoorzieningen, met financiële stimulansen voor mannen om ook daadwerkelijk verlof op te nemen, kunnen nog een bijdrage leveren aan de herverdeling van huishoudelijke en zorgtaken. In de kern echter behoren keuzen over tijdsbesteding en taakverdeling tot het private domein. Die keuzen komen tot stand in een culturele en economische constellatie waarin de sturingskracht van de overheid beperkt is. Proberen bij te sturen waar zich excessen lijken voor te doen en het verder uitbreiden van voorzieningen, lijkt meer het devies dan het roer radicaal omgooien. Voorzover werkgevers nog moeite hebben zich aan te passen aan het nieuwe 'combinatie-ethos' (Breedveld 2000), kan de overheid via haar eigen rol als werkgever en via voorlichting en campagnes nog wel wat zendingswerk verrichten. Werkgevers en (mannelijke) werknemers dienen te beseffen dat de nieuwe verdeling van taken een andere kijk op de inrichting van het arbeidsproces met zich mee brengt. Flexibilisering, wederzijds respect en zeggenschap gaan daarin hand in hand.

Een belangrijke recente trend die het kabinet ook ten behoeve van de combinatie van arbeid en zorg heeft ingezet, is het individualiseren en 'vermarkten' van het beleid. De nieuwe Wet kinderopvang, die per 1 januari 2005 van kracht wordt, en de voorbereidingen voor de Levensloopregeling zijn daarvan voorbeelden. Wat de effecten hiervan zullen zijn, valt nog niet met zekerheid te zeggen, maar het is de vraag of de mogelijkheden voor het combineren van arbeid en zorg hierdoor toenemen en het realiseren van de emancipatiedoelstellingen hierdoor dichterbij zal komen (zie ook Keuzenkamp 2004).

Wat de ordening van de tijd betreft, moet worden geconstateerd dat zich hierin de afgelopen decennia geen grote veranderingen hebben voorgedaan. Uitzonderingen en veranderingen in de marges daargelaten, blijft Nederland een 9-tot-5-samenleving. Voor degenen die een 24-uurseconomie vrezen is dit een prettige constatering. Anderzijds moet ook worden geconstateerd dat de problemen van de bestaande tijdsindeling, zoals congesties in het verkeer en onderbenutting van gebouwen en voorzieningen, zich maar mondjesmaat via het instrumentarium van spreiding door de tijd laten oplossen.

De rol van de rijksoverheid in de ordening van de tijd valt grofweg in twee componenten uiteen. Zij bepaalt via wetgeving, bijvoorbeeld op het terrein van arbeids- en winkeltijden, het temporele kader. Dit is vooral een negatieve rol: zij bepaalt dat er geen arbeid mag worden verricht of dat er niet mag worden gewinkeld na een bepaald tijdstip. Tegelijkertijd probeert zij de invulling van dat kader zelf te beïnvloeden, bijvoorbeeld door voorzieningen te stimuleren om binnen het wettelijke kader langer open te blijven. Dit zou men de positieve rol van de overheid kunnen noemen: zij probeert verandering in gang te brengen, is agenda-settend bezig.

De afgelopen jaren heeft de overheid haar eerste rol met verve gespeeld. Er zijn nieuwe kaders gekomen voor arbeids- en winkeltijden, zonder dat dit tot een 24-uurs economie heeft geleid. De recente voorstellen ter vereenvoudiging van de Arbeids-tijdenwet leiden ertoe dat het wettelijk kader voor nachtwerk verder verruimd wordt. Dit staat haaks op de literatuur over over- en nachtwerk, die doorgaans aangeeft dat over- en nachtwerk schadelijk is voor de gezondheid en het sociale welbevinden.

Invulling geven aan haar tweede, meer positieve rol gaat de rijksoverheid heel wat minder gemakkelijk af. Zij heeft nauwelijks handgrepen om, binnen het door haarzelf bepaalde wettelijke kader, sturing te geven aan de temporele ordening. Scholen, arbeidsorganisaties en allerhande dienstverleners bepalen zelf, in communicatie met hun diverse *stakeholders*, wanneer diensten worden geleverd en arbeid wordt gevraagd. De overheid kan hierin wel partij zijn, bijvoorbeeld in haar rol als werkgever, subsidieverstrekker of aandeelhouder, maar ontbeert een wettelijke basis om rechtstreeks in te grijpen. Wel kan ze de voorwaarden waaronder arbeid wordt verricht, nader bepalen. Noodzakelijkerwijs dient dit echter altijd een vrij ruim kader te zijn. De feitelijke invulling van dat kader is wederom een zaak van de sociale partners. Van de achterliggende wetgeving kan wel een belangrijk signaal uitgaan, maar de feitelijke uitwerking berust vooral op de mate waarin beide partijen een gevoeligheid ontwikkelen voor elkaars problematiek. Voor het overige resteert de overheid vooral de taak om door campagnes, kennisverwerving en – verspreiding en het stimuleren van experimenten het maatschappelijke denken over tijd op gang te brengen en te houden.

Noten

- ¹ Gegevens afkomstig uit 'tijdsbestedingsonderzoeken' die in de periode 1998-2002 zijn gehouden. De methodologie waarmee deze gegevens zijn verkregen, wijkt voor Nederland af van de methodologie zoals die is gehanteerd bij de onderzoeken in de andere in de figuur vermelde landen.
- ² De wet biedt verder in tal van uitzonderingssituaties nog meer uitgebreide mogelijkheden voor ruimere openstelling. Hier zal daar niet verder op worden ingegaan.
- ³ Volgens de cijfers uit de EBB van het CBS is het aandeel werkenden met avond-, nacht- en weekeindwerk tussen 2000 en 2002 gedaald van 57% naar 55% (Beckers 2004a). Volgens de EWL-enquêtes van het CBS (StatLine) is het aandeel banen met onregelmatige tijden of ploegendiensten tussen 2000 en 2002 gedaald van 16,9% naar 16,4%. Uit het OSA Arbeidsmarkt aanbod panel (Fouarge et al. 2004) komt naar voren dat het aandeel werknemers met onregelmatige diensten tussen 2000 en 2002 is gedaald van 25% naar 23%. Het aandeel werknemers met ploegdiensten is in die periode constant gebleven (16%).

Literatuur

- Alders, M. en W. Jansen Heijtmajer (2002) 'Turkse en Marokkaanse gezinnen steeds kleiner'. In: *Maandstatistiek voor de bevolking* (50) 11, p. 4-7.
- Van den Akker, P. van den, A. van der Avort en A. van den Elzen (1994). 'Rolgedrag van mannen en vrouwen: gemankeerde emancipatie'. In: P. Ester en L. Halman (red.), *De cultuur van de verzorgingsstaat. Een sociologisch onderzoek naar waardenoriëntaties in Nederland* (p. 135-167). Tilburg: Tilburg University Press.
- Beckers, I. (2004a). 'Werktijden van de werkzame bevolking'. In: CBS, *Sociaal-economische trends* (1) 1, p. 20-26.
- Beckers, T. (2004b). *De hyperactieve samenleving. Op zoek naar verloren tijd*. Tilburg: Tilburg University Press.
- Beets, G., E. Dourleijn, A. Liefbroer en K. Henkens (2001). *De timing van het eerste kind in Nederland en Europa*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- Beets, G.C.N. en F.W.A. van Poppel (2004). 'Wat waren de belangrijkste ontwikkelingen in het verleden?' In: *Volksgezondheid toekomst verkenning, nationaal kompas volksgezondheid* (versie 2.6). Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne. (<http://www.nationaalkompas.nl>)
- Breedveld, K. (1999). *Regelmatig onregelmatig. Spreiding van arbeidstijden en de gevolgen voor vrije tijd en recreatie*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Breedveld, K. (2000). *Van arbeidsethos naar combinatie-ethos*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Breedveld, K. en A. van den Broek (red.) (2001). *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2003). *De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporele organisatie van verplichtingen en voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2004). *De veeleisende samenleving. De sociaal-culturele context van psychische vermoeidheid (herziene versie)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2002). *Statistisch jaarboek 2002*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003). 'Tabellen huishoudensprognose'. In: *Bevolkingstrends* (51) 2^e kwartaal, p. 75.
- Duyvendak, J.W. en M. Hurenkamp (2004). *Kiezen voor de kudde: lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Elchardus, M. (1991). 'Flexible men and women. The changing temporal organization of work and culture: an empirical analysis'. In: *Social science information* (30) 4, p. 701-725.
- Elchardus, M. (1996). *De gemobiliseerde samenleving. Tussen de oude en een nieuwe ordening van de tijd*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Esveltdt, I., G. Beets, K. Henkens, A. Liefbroer en H. Moors (2001). *Meningen en opvattingen van de bevolking over aspecten van het bevolkingsvraagstuk 1983-2000*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- Eurostat (2003). *Time use at different stages of life. Results from 13 European countries*. Luxembourg: European Commission.
- Evenblij, M. (2004). *Een balans uit evenwicht. Resultaten van het PVA onderzoeksprogramma*. Den Haag/Houten: NWO/Bohn Stafleu Van Loghum.
- Fouarge, D. et al. (2004). *Trendrapport aanbod van arbeid 2003*. Tilburg: Organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek.
- Graaf, A. de (2004). 'Kinderloosheid en opleidingsniveau'. In: CBS *Webmagazine*, 24 mei 2004.
- Grazia, S. de (1962). *Overtime, work and leisure* (1964 ed.). Garden city, N. Y.: Anchor Books/Doubleday.
- Hooghiemstra, E. en M. Pool (2003). *Tussen partners. Gezamenlijke keuzen tijdens de levensloop* (Signalement 2). Den Haag: Nederlandse Gezinsraad.

- Houtman, I., P. Smulders en J. Klein Hesselink (red.) (2004). *Trends in arbeid 2004*. Hoofddorp: TNO Arbeid.
- Jansen, N. (2003). *Working time arrangements, work-family conflict, and fatigue*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.
- Jong, A. de (2003a). 'Bevolkingsprognose 2002–2050: veronderstellingen'. In: *Bevolkingstrends* (51) 1^e kwartaal, p. 27-33.
- Jong, A. de (2003b). 'Huishoudensprognose 2002-2050: ontwikkelingen naar type en grootte'. In: *Bevolkingstrends* (51) 2^e kwartaal, p. 54-58.
- Jong, A. de en M. van Huis (2003). 'Huishoudensontwikkelingen bij allochtonen'. In: *Bevolkingstrends* (51) 2^e kwartaal, p. 37-44.
- Keuzenkamp, S. en E. Hooghiemstra (2000). *De kunst van het combineren. Taakverdeling onder partners*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Keuzenkamp, S. (red.) (2004). *Een EER voor de Levensloopregeling*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Laeyendecker, L. en M.P. Veerman (2004). *In de houdgreep van de tijd. Onze omgang met de tijd in een consumptieve cultuur*. Budel: Damon.
- Lane, R. (2000). *The loss of happiness in market democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Liefbroer, A.C. en P.A. Dykstra (2000). *Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970 (WRR Voorstudies en achtergronden V107)*. Den Haag: Sdu.
- Luijn, H. van en S. Keuzenkamp (2004). *Werkt verlof? Het gebruik van regelingen voor verlof en aanpassing van de arbeidsduur*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- NGR/CBS (2003). *Levensloop en gezin*. Den Haag/Voorburg: Nederlandse Gezinsraad/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Niphuis-Nell, M. (1997). 'Slotbeschouwing'. In: G. Beets, A. Bouwes en J. Schippers (red.), *Uitgesteld ouderschap*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Portegijs, W., A. Boelens en S. Keuzenkamp (2002). *Emancipatiemonitor 2002*. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Praag, C. van (2003). 'Demografie'. In: J. Dagevos, M. Gijsberts en C. van Praag (red.), *Rapportage minderheden 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RMO (2002a). *Levensloop als advies. Kanttekeningen bij de Verkenning levensloop – Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen* (RMO-advies 20). Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2002). *Werken aan balans. Remedies tegen burnout* (RMO-advies 22). Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2003). *Sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/CBS (2004, nog te verschijnen). *Emancipatiemonitor 2004*. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SER/CSED (2001). *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen 2001* (Rapport van de Commissie sociaal-economische deskundigen). Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sorokin, P. (1943). *Sociocultural causality, space, time* (1964 ed.). New York: Russell & Russell.
- SZW (2002). *Verkenning levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (2003/2004). *Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29-376, nr. 1.
- Velde, E. te (1991). *Zwanger worden in de 21^{ste} eeuw: steeds later, steeds kunstmatiger* (oratie). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Vinken, H. en P. Ester (2001). 'Druk, drukker drukt. Nederlanders over de toekomst van arbeid en vrije tijd'. In: *Vrijetijdstudies* (19) 1, p. 21-42.
- Winnubst, J. (1975). *Het Westerse tijdssyndroom*. Nijmegen: Stichting Studentenpers Nijmegen.

3

MINDERHEDEN EN INTEGRATIE



3.1	Welke kant gaat het op met de integratie van minderheden?	131
3.2	Demografische ontwikkelingen	134
3.2.1	Toekomstige migratiestromen	135
3.2.2	De etnische samenstelling van Nederland in 2020	139
3.3	Ruimtelijke concentratie: ook in de toekomst een grotestadsprobleem	142
3.4	Sociaal-economische achterstand en ontwikkeling	145
3.4.1	Onderwijs	145
3.4.2	Arbeid en inkomen	147
3.4.3	Opkomst van een middenklasse	148
3.4.4	Blijvende onderklasse?	150
3.4.5	Tweedeling?	151

3.5	<i>Sociale en culturele aspecten van integratie</i>	152
3.5.1	<i>Sociale omgang tussen allochtonen en autochtonen</i>	153
3.5.2	<i>Culturele opvattingen en gedragingen van allochtonen</i>	155
3.5.3	<i>Het belang van opleiding</i>	155
3.5.4	<i>Emancipatie van allochtone vrouwen</i>	156
3.5.5	<i>Modernisering en tegenbewegingen</i>	157
3.6	<i>Wederzijdse beeldvorming van autochtonen en allochtonen</i>	158
3.7	<i>Slotbeschouwing</i>	162
	<i>Bijlagen bij hoofdstuk 3</i>	167
	<i>Noten</i>	171
	<i>Literatuur</i>	173

3 Minderheden en integratie

Mérove Gijsberts

3.1 Welke kant gaat het op met de integratie van minderheden?

Aan het eind van de twintigste eeuw vond in Nederland een omslag plaats in het politieke debat over de integratie van minderheden. Terwijl Frits Bolkestein met zijn uitspraken over de minderheden in Nederland begin jaren negentig nog veel weerstand opriep, kon de harde toon in de verkiezingscampagne van Pim Fortuyn juist op veel instemming rekenen. De algehele teneur van de discussie was er een van grote somberheid over de integratie van minderheden in Nederland. Paul Scheffer schreef een geruchtmakend artikel waarin hij gewag maakte van een ‘multicultureel drama’ en de Tweede Kamer liet een onderzoek uitvoeren naar het mislukken van het integratiebeleid in Nederland (Scheffer 2000; TK 2003/2004a). Politieke gebeurtenissen in binnen- en buitenland hebben in deze periode ingrijpende gevolgen gehad voor de verhoudingen tussen minderheden en de autochtone bevolking. Autochtone Nederlanders kregen in toenemende mate het gevoel dat de minderheden zich onvoldoende aanpassen, terwijl etnische minderheden zich steeds minder geaccepteerd voelden in Nederland. De berichtgeving over radicaal-islamitische groeperingen, de concentraties van minderheden in de grote steden en de overlast van groepjes Marokkaanse en Antilliaanse jongens hebben de schaduwzijden van de multi-etnische samenleving scherp aan het licht gebracht. Sociaal-economisch gezien gaat het dan misschien wel langzaam de goede kant op met de integratie van minderheden, maar, zo is de algemene opinie, in sociaal en cultureel opzicht niet. Bovendien werd er alom gesproken over het mislukken van het Nederlandse integratiebeleid.

Er is de laatste jaren veel teruggeblikt op de integratie van minderheden en het door de rijksoverheid gevoerde integratiebeleid sinds de komst van de eerste migranten zo’n veertig jaar geleden. Op basis van alle kennis over het verleden, lijkt het moment aangebroken de blik vooruit te richten. De centrale vraag voor de toekomst is dan natuurlijk welke kant het opgaat met de integratie van etnische minderheden.

Het begrip ‘etnische minderheden’ verwijst naar het feit dat deze groepen op grond van hun achterstandspositie ooit door het beleid zijn aangewezen als doelgroepen van het minderhedenbeleid.¹ In de bevolkingsstatistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt deze term niet gebruikt en wordt gesproken van niet-westerse allochtonen.² Voor een deel komen beide categorieën overeen, maar er zijn ook groepen die tot de etnische minderheden worden gerekend – zoals Zuid- en Oost-Europeaanen en Molukkers – maar die buiten de definitie van niet-westerse allochtonen vallen. Voor de doeleinden van dit hoofdstuk is het onderscheid niet van

wezenlijk belang. Het belangrijkste is dat het gaat om groepen die in een achterstandpositie verkeren en op wie als gevolg daarvan het overheidsbeleid is gericht. Over een aantal groepen waar het begin jaren zestig nog om draaide, zoals Italianen en Spanjaarden, hoor je nu bijvoorbeeld niemand meer. Zij redden zich inmiddels in Nederland zonder dat daar overheidsaandacht voor nodig is, en men ziet ze als geïntegreerd in onze samenleving. Zo hoeven de aandachtsgroepen van nu ook niet dezelfde te zijn als die van over pakweg vijftien jaar. Alles draait om het sleutelwoord *integratie*: welke etnische groep is geïntegreerd en in welke mate?

Er zijn veel verschillende definities van integratie mogelijk, maar men zou beknopt kunnen zeggen dat integratie verwijst naar de mate waarin en de wijze waarop etnische minderheden deel worden van de ontvangende samenleving. Deze definitie is echter nogal vaag. Beter is het een onderscheid te maken naar sociaal-economische en sociaal-culturele aspecten. De commissie-Blok hanteerde beide aspecten in haar definitie van integratie: naast een gelijkwaardige deelname op sociaal-economisch terrein, een gelijke juridische positie en kennis van de Nederlandse taal, benadrukte de commissie-Blok in haar eindrapport dat 'gangbare waarden, normen en gedragspatronen dienen te worden gerespecteerd' (TK 2003/2004a: 105). Tot voor kort ging de belangstelling vooral uit naar de structurele kant van integratie, namelijk het inlopen van sociaal-economische achterstanden door minderheden. Recentelijk is er echter in het politieke en publieke debat steeds meer aandacht gekomen voor de sociaal-culturele kant.

Dit onderscheid geeft meteen de complexiteit van het thema aan. Allereerst speelt de integratie van minderheden op veel verschillende terreinen, zoals in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, en op de woningmarkt (structureel), maar ook op het gebied van culturele en religieuze opvattingen, sociale contacten en maatschappelijke participatie in de Nederlandse samenleving (sociaal-cultureel). Bovendien is er sprake van een wisselwerking tussen allerlei aspecten van structurele en sociaal-culturele integratie. Ten slotte gaat het om een veelheid aan etnische groepen met zeer verschillende kenmerken. Al deze kenmerken spelen een rol in het 'integratietempo' van een etnische groep. Surinamers zijn bijvoorbeeld heden ten dage veel verder in het traject van integratie dan Turken en Marokkanen; dit heeft onder andere te maken met verschillen tussen deze groepen in opleidingsniveau, taalbeheersing, omvang van de volgmigratie en aandelen tweede en derde generatie. Al deze verschillen maken het uitermate lastig een toekomstbeeld te schetsen van de integratie van de etnische minderheden in Nederland.

Een terugblik op voorspellingen uit het verleden geeft al aan hoe moeilijk veel ontwikkelingen te voorzien zijn geweest (Rath en Schuster 1999). Desalniettemin hebben diverse auteurs zich ook recentelijk nog gewaagd aan toekomstvoorspellingen over de multi-etnische samenleving. Er zijn in grote lijnen twee stromingen te onderkennen. Aan de ene kant overheerst pessimisme over de toekomst: Nederland stevent af op een etnische tweedeling, hele generaties allochtonen blijven achter en er ontstaat een grote etnische onderklasse. Daarnaast heerst er grote bezorgdheid

over concentratieverschijnselen als zwarte scholen en wijken, maar ook over het verkeren van minderheden in eigen kring (Scheffer 2000; Van der Zwan 2002). Aan de andere kant zijn er toekomststudies verschenen die een veel optimistischer beeld schetsen: het zal geleidelijk aan beter gaan met de positie van minderheden en op de lange duur zullen deze groepen doordringen in hogere sociale posities (Veenman 2002; Snel 2002).

De centrale vraag in dit hoofdstuk is dus hoe het verder zal gaan met de integratie van etnische minderheden in Nederland. Halen zij hun achterstanden in en vermindert de ongelijkheid tussen hen en de autochtone Nederlanders? En hoe ziet het toekomstige samenleven van autochtonen en allochtonen eruit, ontstaat er sociale cohesie? Beide aspecten worden in dit hoofdstuk belicht.

Er is voor dit Sociaal en Cultureel Rapport gekozen voor een tijdsperspectief tot 2020. Enerzijds is dat voor het thema integratie te ver weg om gedetailleerde voorspellingen te kunnen doen, anderzijds is het gezien de huidige situatie te kort om een voltooide integratie te kunnen verwachten, alleen al omdat in vijftien jaar zelfs de huidige eerste generatie minderheden bij lange na niet vervangen is door een nieuwe.

Het is ondoenlijk de toekomst van minderheden op alle relevante terreinen gedetailleerd te beschrijven. Deze verkenning geeft dan ook niet meer dan een schetsmatig overzicht van waarschijnlijk geachte ontwikkelingen. Om hierover beredeneerde uitspraken te kunnen doen, bekijken we in hoeverre maatschappelijke ontwikkelingen in het verleden door te trekken zijn naar de toekomst. Daarnaast spiegelen we waarschijnlijk geachte ontwikkelingen aan de verwachtingen van de Nederlandse (autochtone) bevolking over de ontwikkeling tot het jaar 2020. Dat gebeurt aan de hand van de enquête naar de toekomstverwachtingen die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft gehouden (TOS'04).

Of het in de toekomst de goede kant op zal gaan met de integratie van minderheden in Nederland, hangt mede af van de demografische ontwikkelingen. Daarom wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de vraag hoe toekomstige migratiestromen er mogelijkwijs uitzien en hoe de groep minderheden in Nederland in 2020 van samenstelling zal zijn. Paragraaf 3.3 gaat vervolgens in op de spreiding van migranten over stad en land. De toekomstige samenstelling van de allochtone bevolking zal directe gevolgen hebben voor verdelingsvraagstukken in Nederland. Momenteel staan minderheden op flinke achterstand, maar hoe zal deze sociaal-economische ongelijkheid zich in de toekomst ontwikkelen? Deze vraag vormt het onderwerp van paragraaf 3.4.

Vervolgens wordt de aandacht gericht op de sociale en culturele aspecten van integratie. Zullen etnische minderheden zich in de toekomst steeds meer richten op Nederland of juist op het herkomstland? Welke rol spelen hun culturele opvattingen hierin en welke hun religie? Hoe zit het met de emancipatie van allochtone vrouwen? Al deze vragen komen in paragraaf 3.5 aan bod. Een laatste onderwerp betreft de verhoudingen tussen autochtonen en allochtonen (§ 3.6). Welke gevolgen hebben de aanwezigheid en toestroom van migranten voor de wederzijdse acceptatie tussen autochtonen en allochtonen?

In de slotbeschouwing (§ 3.7) worden de belangrijkste ontwikkelingen voor de toekomst op een rij gezet. In deze paragraaf gaan we ook in op het beleid van de landelijke overheid.³

3.2 Demografische ontwikkelingen

Momenteel wonen in Nederland circa 1,6 miljoen niet-westerse allochtonen uit tientallen herkomstlanden. De huidige samenstelling van de migrantenpopulatie in Nederland is het gevolg van migratiestromen die al in de jaren veertig en vijftig hun aanvang namen met de migratie vanuit Indonesië.⁴ De jaren zestig stonden in het teken van grootschalige arbeidsmigratie vanuit landen rondom de Middellandse Zee. Het betrof in eerste instantie Zuid-Europeanen en vlak daarna Turken en Marokkanen die, zo was oorspronkelijk de bedoeling, tijdelijk naar Nederland kwamen om te werken. Daarnaast was sprake van migratie in verband met de koloniale geschiedenis. De migratie van Surinamers dateert al van vroeger, maar kwam pas goed op gang vlak voor de onafhankelijkheid van Suriname in 1975. De Antilliaanse migratie dateert grofweg uit dezelfde periode, maar piekte in het midden van de jaren tachtig. Bij de immigratie van Surinamers en Antillianen waren verhoudingsgewijs veel vrouwen en kinderen betrokken, terwijl die in het geval van de immigranten uit het Middellandse-Zeegebied pas jaren later volgden. De jaren negentig stonden in het teken van asielmigratie. In de periode 1995-2001 zochten in totaal een kwart miljoen asielzoekers toegang tot Nederland. Vooral asielzoekers uit landen als Irak, Afghanistan, voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie zijn sterk vertegenwoordigd in Nederland.

De ontwikkeling naar een multi-etnische samenleving is, zo heeft het verleden ons geleerd, een direct gevolg van allerlei complexe demografische processen, die lang niet allemaal te voorzien zijn geweest. Begin jaren tachtig bijvoorbeeld stokte de arbeidsmigratie als gevolg van de economische recessie en de stijgende remigratie van Turken en Marokkanen. Het SCP, dat in 1980 nog een sterke groei van het aantal Turken en Marokkanen in Nederland voorspelde, stelde zijn prognoses naar beneden bij (Van Praag en Kool 1982). Ook Penninx (1984) nuanceerde in het begin van de jaren tachtig het beeld van de 'verkleuring' van Nederland: '(...) de factor migratie zal in de nabije toekomst eerder bijdragen tot afnamen dan tot toenamen van deze groepen.' De economische recessie zou tot terugkeer van migranten leiden, de gezinshereniging leek zo'n beetje voltooid en gezinsvorming zou snel afnemen omdat men steeds vaker een partner in Nederland zou vinden of zich met de Turkse of Marokkaanse partner in het land van herkomst zou gaan vestigen. Ook de vruchtbaarheidscijfers zouden zich snel aanpassen aan die van de autochtone bevolking. Zodoende zouden etnische groepen in Nederland steeds stabielere groepen worden. Niets bleek minder waar. Deze voorspellingen uit het verleden geven een illustratie van de ongewisheid van toekomstige relevante ontwikkelingen. Zoals we in de jaren zeventig niet konden bevroeden dat Turken en Marokkanen niet *en masse* zouden terugkeren, kon in de jaren tachtig niet worden voorzien dat Turken en Marokkanen – ook van de tweede

generatie – zo vaak een partner uit het land van herkomst zouden halen, om nog maar te zwijgen van de gestage toestroom van asielzoekers in de jaren negentig. Het SCP voorspelde daarom in 1994 dat rekening moest worden gehouden met een explosieve stijging van het aantal migranten in Nederland, daarbij uitgaande van een weinig effectief toelatingsbeleid (SCP 1994). Dat klopte ook, maar als gevolg van een restrictiever beleid en een inzakkende economie daalde vanaf 2001 de instroom van asielzoekers ineens echter sterk. Daarom bleek het noodzakelijk de meest recente allochtonenprognose weer naar beneden bij te stellen (CBS 2003a).

Het CBS verwacht dat in 2020 ruim 2,4 miljoen niet-westerse allochtonen in Nederland wonen (14,1% van de bevolking). Gegeven het feit dat de autochtone bevolking als gevolg van vergrijzing de komende vijftien jaar enigszins zal gaan krimpen, drukken niet-westerse allochtonen in de toekomst een groter demografisch stempel op de Nederlandse samenleving dan nu. Deze verwachte groei is echter wel sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de economie.⁵ Bij de toekomstige groei van het aantal allochtonen speelt niet alleen de voortgaande migratie een rol, maar ook de natuurlijke aanwas van de allochtone bevolking. De eerste generatie groeit door migratie, de tweede generatie door geboorte. Welke demografische ontwikkelingen zijn in de komende vijftien jaar te verwachten?

3.2.1 Toekomstige migratiestromen

Migratie is een direct gevolg van voortgaande internationalisering en deze ontwikkeling zal zich blijven voortzetten. Bovendien heeft het verleden duidelijk gemaakt dat migratie geen eenmalige gebeurtenis is: primaire migratie leidt bijna altijd tot volgmigratie. Internationale migratiestromen zullen dus ook in de toekomst een continu karakter blijven houden (Van Nimwegen en Beets 2000). De richting en omvang van deze stromen zullen in hoge mate afhankelijk zijn van een aantal moeilijk te voorspellen grootheden, zoals de toekomstige politieke situatie in de wereld (asielmigratie), de economische situatie in het zendende en ontvangende land (arbeidsmigratie), maar ook volgmigratie in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging. Bovendien spelen (veranderingen in) toelatingsvereisten een aanmerkelijke rol in de omvang. Het politieke debat over migratie naar Nederland gaat in hoofdzaak over de immigratie van *niet-westerse* allochtonen, hoewel niet mag worden vergeten dat Nederland momenteel praktisch evenveel *westerse* allochtonen telt. In de toekomst zullen de aandelen niet-westerse allochtonen naar verhouding echter groter worden.

Asielmigratie

Eind jaren negentig bedroeg het aantal asielzoekers in Nederland jaarlijks meer dan 40.000, vanaf 2001 daalde dit aantal echter vrij plotseling. In 2003 werden er nog slechts 13.000 asielaanvragen ingediend, in 2004 zullen het er nog minder zijn. Deze drastische afname wordt alom geweten aan het strengere toelatingsbeleid in het kader van de nieuwe Vreemdelingenwet. Terwijl Nederland in de tweede helft

van de jaren negentig in relatie tot zijn bevolking ongeveer driemaal zoveel asielzoekers te verwerken kreeg als de Europese Unie (EU) in haar totaliteit, lag ons land in 2002 ongeveer op het EU-gemiddelde (CBS StatLine). Een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking verwacht niet dat er in de toekomst meer asielzoekers naar Nederland zullen komen dan nu (zie bijlage tabel B3.1). Ook het CBS verwacht dit niet en gaat er in zijn bevolkingsprognose vanuit dat er op de lange termijn slechts 8000 asielzoekers per jaar in Nederland worden toegelaten, exclusief gezinsherenigers (CBS 2003a). Het aantal asielmigranten uit zowel Afrika als Azië neemt naar verwachting af. Uit Azië verwacht het CBS echter in de toekomst wel steeds meer arbeidsmigranten.

Nederland is in zijn toelatingsbeleid inmiddels een van de strengere landen van de EU. Voor dit strenge beleid bestaat onder de Nederlandse bevolking een breed draagvlak. Maar liefst 80% vindt dat het toelatingsbeleid de komende jaren (nog) strenger moet worden, waarbij kan worden opgemerkt dat men waarschijnlijk geen idee heeft hoe streng het beleid momenteel al is (zie bijlage tabel B3.1). De vraag is of er een harmonisatie van het asielbeleid in Europees verband te verwachten is. De verwachting van een ruime meerderheid van de bevolking (65%) is in ieder geval dat Nederland in de toekomst niet meer zelf over de toelating kan beslissen, maar dat dit in Europees verband zal plaatsvinden. De weg hiernaartoe lijkt echter nog lang, gezien de vaak conflicterende nationale belangen van de afzonderlijke lidstaten (Sopemi 2004; Asbeek Brusse et al. 2004).

Hoe restrictief het beleid ook zal worden, migratie zal in de huidige internationale constellatie nooit kunnen worden uitgebannen. Het Rotterdams instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek (RISBO 2002) schat dat er tussen 1997 en 2000 jaarlijks zo'n 112.000 tot 163.000 illegalen in Nederland verbleven. Het merendeel woont en werkt in de grote steden. Recentelijk zijn beleidsmaatregelen aangekondigd om met name werkgevers en huisbazen die illegalen tewerkstellen en huisvesten, strenger aan te pakken (TK 2003/2004b).

Uit onderzoek blijkt dat een groot deel van de illegalen in het criminele circuit terecht komt (Van der Leun et al. 1998). Voor de toekomst blijft het illegalenvraagstuk, met name voor de grote steden, van groot gewicht.

Arbeidsmigratie

Het CBS verwacht dat het aantal arbeidsmigranten (vooral westerse allochtonen) op termijn geleidelijk zal toenemen (CBS 2003a). Een sterke stijging wordt niet verwacht omdat ook andere westerse landen vanwege de vergrijzing zullen gaan kampen met krapte op de arbeidsmarkt. Wel kan in de toekomst meer mobiliteit binnen Europa worden verwacht. De eerste jaren zal dit vanwege de slechte economische situatie nog niet zo'n vaart lopen, maar op termijn verwacht het CBS 57.000 westerse immigranten per jaar. Het is echter wel zo dat westerse migranten beduidend minder honkvast zijn dan niet-westerse: van de westerse immigranten die in 1995 naar Nederland kwamen, is de helft alweer vertrokken, terwijl van de niet-westerse immigranten die in 1995 kwamen, nog driekwart hier woont (CBS 2003b).

De gevolgen van de uitbreiding van de EU met tien nieuwe – voornamelijk Oost-Europese – lidstaten zijn nog onzeker. Vooralsnog hebben de meeste lidstaten – waaronder Nederland – voor de komende jaren belemmeringen opgeworpen voor arbeidsmigratie uit deze nieuwe lidstaten. Of er in de jaren daarna veel arbeidsmigranten uit landen als Polen en Hongarije zullen komen, is ongewis. De Nederlandse bevolking denkt dat dit wel zo zal zijn: maar liefst 80% verwacht een aanzienlijke aanwas van migranten uit de nieuwe EU-lidstaten (bijlage tabel B3.1). Bovendien wordt de EU in de toekomst wellicht verder uitgebreid; binnenkort wordt besloten of de toetredingsonderhandelingen met Turkije van start zullen gaan (zie hoofdstuk 4). Hoewel een eventuele toetreding nog jaren zal gaan duren, zou de interne EU-migratie dan wel eens een hogere vlucht kunnen nemen (Veenman 2002).

De ontwikkelingen tot dusverre geven echter geen aanleiding al te grote migratiestromen vanuit de nieuwe EU-lidstaten te verwachten. In het verleden bleek de interne migratie binnen de EU beperkter dan velen hadden verwacht en dit gold ook na de toetreding in de jaren tachtig van landen als Griekenland, Portugal en Spanje. Bovendien bleek de instroom sterk afhankelijk van de economische conjunctuur (CBS 2004a). In 2003 kwamen minder dan 3000 immigranten naar Nederland met een nationaliteit van een van de tien nieuwe lidstaten, van wie de helft Pools. De immigratie uit deze landen vertoonde in het verleden ook een conjunctuurgevoelig patroon. Dit zou kunnen betekenen dat de immigratie uit de nieuwe EU-landen zal samenhangen met de omvang van de werkloosheid in Nederland (CBS 2004a). De economische situatie in de nieuwe lidstaten speelt echter eveneens een rol. Het verschil in rijkdom tussen de oude en nieuwe lidstaten is groot en dit maakt het toch niet ondenkbeeldig dat er een relatief grote instroom van (tijdelijke) arbeidsmigranten te verwachten is.

Volgmigratie

Migratie leidt vaak tot nieuwe migratie. Deze eigen dynamiek van het migratieproces wordt vaak onderschat (Van Nimwegen en Beets 2000). In eerste instantie is er meestal sprake van gezinsherenigende migratie: partner en kinderen voegen zich bij de primaire migrant. Daarna treedt in veel gevallen gezinsvormende migratie op, doordat jonge in het ontvangende land wonende migranten trouwen met een partner uit het herkomstland. Hier woonachtige Turken en Marokkanen trouwen bijvoorbeeld nog steeds in meerderheid met een partner uit het herkomstland (Hooghiemstra 2003). In de periode 1990-2002 kwamen uit Turkije en Marokko samen naar schatting 60.000 huwelijksmigranten naar Nederland en deze instroom nam ook nog eens toe gedurende de afgelopen jaren (Nicolaas et al. 2004).⁶ Het CBS verwacht, net als een meerderheid van de Nederlandse bevolking, dat deze instroom van huwelijkspartners zal voortduren (bijlage tabel B3.1). Jaarlijks worden hier circa 4000 Turken en 4000 Marokkanen in het kader van gezinsvorming en gezinshereniging verwacht (CBS 2003a). Als deze prognose hout snijdt, betekent dit dat er in vijftien jaar tijd 120.000 nieuwe Turken en Marokkanen in het kader van gezinsvorming en -hereniging naar Nederland zullen komen.⁷

Het is ook niet ondenkbaar dat de aanwezigheid van vluchtelingengroepen in Nederland een aanzuigende werking op de volgmigratie zal hebben. De instroomcijfers laten al een tendens zien naar gezinsherenigende en gezinsvormende migratie onder Afghanen. Overigens is ook onder de Chinezen, een al lang in Nederland aanwezige groep, gezinsvorming een migratiemotief van belang. Onder Irakezen en Iraniërs lijken beide vormen van migratie echter juist wat af te nemen (CBS StatLine).

Uit de *Rapportage minderheden 2003* is gebleken dat de immigratie van huwelijksmigranten de integratie van Turken en Marokkanen hindert (Dagevos et al. 2003). Deze huwelijksmigranten staan bij hun aankomst in Nederland door ontbrekende kennis van de Nederlandse taal en een vaak gebrekkige opleiding al meteen op achterstand. Zij 'drukken' dus het gemiddelde niveau van de betrokken groep. Naar schatting is momenteel circa 10% van de in Nederland aanwezige Turken en Marokkanen hier als gezinsvormer naartoe gekomen (Dagevos et al. 2003). Dit is nog een relatief bescheiden aandeel van het totaal, maar op basis van prognoses lijken grotere aandelen mogelijk, tenzij de door het kabinet aangekondigde extra leeftijds- en inkomenseisen een remmende rol gaan spelen (TK 2003/2004c).

Retourmigratie

Sinds de jaren zestig ligt het aantal migranten dat Nederland binnenkomt vrijwel voortdurend boven het aantal dat het land verlaat. Ook voor de komende vijftien jaar wordt een overwegend stabiel positief migratiesaldo verwacht (CBS 2003a). Ieder jaar komen er naar verwachting om en nabij de 40.000 niet-westerse allochtonen binnen en zullen er circa 20.000 terugkeren. Dit betekent dat er netto jaarlijks 20.000 migranten bij komen, maar ook dat de hier aanwezige allochtone bevolking geen stabiele bevolking is. Rond een kwart van de Surinamers en 45% van de Antillianen die sinds 1972 zijn binnengekomen, zijn inmiddels weer vertrokken. Maar ook een kwart van de Marokkanen en 35% van de Turken hebben het land alweer verlaten; vooral de eerste groepen Turkse en Marokkaanse gastarbeiders bleven hier vaak tijdelijk.⁸ Dit geldt overigens ook voor asielmigranten, van wie 40% Nederland alweer uit is. Mogelijk hangt dit laatste samen met de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning aan asielzoekers. Ook is er sprake van het 'doormigreren' naar andere landen binnen de EU. Somaliërs verhuizen bijvoorbeeld de laatste jaren op grote schaal naar Engeland (Van den Reek en Hussein 2003).

Of migranten in de toekomst op grote schaal terug zullen keren, is moeilijk te voorspellen. Eenderde deel van de Nederlandse bevolking denkt dat in 2020 veel meer migranten zullen terugkeren naar hun land van herkomst (bijlage tabel B3.1). Enerzijds zou het als gevolg van de toenemende internationalisering zeer wel mogelijk zijn dat er steeds meer internationale mobiliteit optreedt. Anderzijds maakt die toenemende internationalisering het ook juist mogelijk het beste van beide werelden te combineren.

Onder Turken en Marokkanen zou van terugkeer wel eens minder vaak sprake kunnen zijn, omdat zij vanwege de goedkope vliegtickets – en ook per auto – veel gemakkelijker heen en weer kunnen pendelen tussen Nederland en het herkomstland. Met name Turkse en Marokkaanse ouderen blijken dit, zo is recentelijk vastgesteld, veelvuldig te doen. Circa 50% van deze ouderen bezit zelfs een huis in hun land van herkomst (Schellingerhout 2004). Voor Surinamers en Antillianen is het contact met het thuisland moeilijker.

3.2.2 *De etnische samenstelling van Nederland in 2020*

Op basis van de geschetste ontwikkelingen in de migratie kan met zekerheid worden gesteld dat de omvang van de eerste generatie van niet-westerse allochtonen de komende vijftien jaar in Nederland zal toenemen (zie tabel 3.1). Deze toename zal het grootst zijn onder de Aziatische bevolkingsgroep (CBS 2003a). Een tweede demografische ontwikkeling zal echter veel bepalender zijn: de groei van de tweede generatie. De natuurlijke aanwas is bij etnische minderheden relatief hoog als gevolg van de jeugdige leeftijdsopbouw van deze groepen en de hogere vruchtbaarheid in vergelijking met die van autochtonen. Hoewel het gemiddelde kindertal van Turkse en Marokkaanse vrouwen enorm snel is afgenomen – twintig jaar geleden kreeg een Marokkaanse vrouw gemiddeld bijna zes kinderen tegen momenteel nog ruim drie – krijgen zij nog steeds bijna twee keer zoveel kinderen als autochtone vrouwen. Het CBS verwacht een verdere afname van het gemiddelde kindertal in de verschillende etnische groepen, maar ook in 2020 zal dit cijfer nog boven dat van autochtone vrouwen liggen (CBS 2003a). Dit betekent dat de toename van de tweede generatie veel sneller zal gaan dan die van de eerste. Vooral onder Marokkanen en Antillianen groeit de tweede generatie snel, maar nog altijd minder dan onder Afrikanen en Aziaten (de nazaten van de asielmigranten). Dit komt doordat steeds meer Afrikaanse en Aziatische vrouwen op de leeftijd komen dat zij kinderen krijgen. De verwachting is dat het aantal Afrikanen van de tweede generatie de komende vijftien jaar zal verdubbelen, terwijl het aantal Aziaten van de tweede generatie bijna zal verdrievoudigen (CBS 2003a).

Tabel 3.1 Omvang en groei van niet-westers allochtone bevolkingsgroepen, 1990-2020
(in absolute aantallen x 1000 en in procenten)

	1990	2003	2020 (raming)	voorspelde percentuele toename 2003- 2020
Turkije	203	341	452	+33
Marokko	164	295	432	+46
Suriname	224	321	375	+17
Nederlandse Antillen/Aruba	69	129	189	+47
andere niet-westerse landen	171	538	978	+82
totaal niet-westerse allochtonen	831	1623	2425	+49
waarvan 1 ^e generatie	562	1004	1303	+30
waarvan 2 ^e generatie	269	619	1122	+81
% van totale bevolking	8,3	9,7	14,1	

Bron: CBS (2003a, 2003b)

Wat betekenen deze demografische ontwikkelingen voor de etnische samenstelling van Nederland anno 2020? De consequentie is allereerst dat de zogenoemde ‘nieuwe groepen’ – die overwegend vallen onder de categorie vluchtelingen – een groter stempel gaan drukken op de multi-etnische samenleving. De etnische diversiteit neemt dus verder toe. In 2020 vormen de niet-westerse allochtonen uit de nieuwe groepen in totaal naar verwachting immers veruit de grootste groep (tabel 3.1). In 1990 maakten personen uit deze landen nog slechts een vijfde van het totale aantal niet-westerse allochtonen uit, in 2003 ongeveer een derde en in 2020 zou hun aandeel in de buurt van de 40% komen. Dit wil zeggen dat dan bijna een miljoen inwoners van Nederland afkomstig zullen zijn uit een der overige niet-westerse landen.⁹ Tegelijkertijd houdt dit in dat de ‘klassieke groepen’ (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) in 2020 getalsmatig gezien nog de meerderheid vormen – deze groepen nemen immers ook nog flink in omvang toe. In aantal streven de Marokkanen de komende jaren bovendien de Surinamers voorbij. Turken en Marokkanen zijn in 2020 dan ook de grootste herkomstgroepen in Nederland.

Een tweede ontwikkeling van betekenis is dat de tweede generatie steeds dominanter gaat worden in de totale groep minderheden. Momenteel is 38% van de niet-westerse allochtonen in Nederland geboren, in 2020 zal dit voor bijna de helft van de niet-westerse allochtonen gelden (46%). Gezien het feit dat Marokkaanse vrouwen van alle etnische groepen gemiddeld het grootste aantal kinderen krijgen, zal de Marokkaanse tweede generatie in 2020 de grootste groep zijn, op de voet gevolgd door de Turkse tweede generatie. Ook Surinamers en migranten uit Aziatische landen zullen een fors deel van de tweede generatie uitmaken. Tegelijkertijd voorspelt het

CBS dat pas na 2030 de tweede generatie groter zal zijn dan de eerste (CBS 2003b). In de nabije toekomst blijft de eerste generatie dus net zo significant als de tweede. Een tijdsperspectief van vijftien jaar is ook te kort om een volledige demografische omslag te kunnen verwachten.

Een derde cruciale ontwikkeling betreft de groei van de derde generatie, waarvan beide ouders in Nederland zijn geboren maar ten minste één grootouder in een ander land. Op dit moment is de niet-westerse derde generatie nog zeer bescheiden van omvang. In totaal gaat het naar schatting om rond de 35.000 personen (CBS 2003b). De helft van de huidige derde generatie bestaat uit Surinamers, terwijl de Turkse en Marokkaanse derde generatie momenteel nog verwaarloosbaar klein is. Dit is een gevolg van het feit dat Surinamers van de tweede generatie gemiddeld genomen ouder zijn dan Turken en Marokkanen. Bovendien speelt een rol dat Turken en Marokkanen vaak trouwen met een partner uit het land van herkomst. De kinderen van deze echt-paren rekent het CBS tot de tweede generatie.

De derde generatie is weliswaar nog klein, maar groeit snel (CBS 2003b). In drie jaar tijd nam zij met een derde in omvang toe, terwijl de tweede generatie in deze periode met 18% groeide. Wanneer puur wordt uitgegaan van een lineaire groei (van circa 11% per jaar, zoals in de afgelopen jaren), zou de niet-westerse derde generatie in 2020 uit 200.000 personen kunnen bestaan, maar een groter aantal lijkt waarschijnlijker.¹⁰ Ter vergelijking: dit aantal is ongeveer gelijk aan het huidige aantal allochtone leerlingen in het basisonderwijs.¹¹ Het CBS heeft de derde generatie overigens niet meegenomen in zijn allochtonenprognoses.

In de huidige discussie wordt er steeds vaker voor gepleit om de derde generatie niet meer tot de etnische minderheden te rekenen, met als argument dat achterstanden in deze generatie geen rol meer spelen. De vraag is echter of de vooruitgang van generatie op generatie zo snel zal gaan. Recent onderzoek onder Molukkers geeft in dit verband te denken. Er blijkt uit dat de derde generatie qua opleidingsniveau geen vooruitgang heeft geboekt ten opzichte van de tweede generatie (Veenman 2001).¹²

De demografische structuur van de groep niet-westerse allochtonen wordt in vergelijking met die van de autochtonen gekenmerkt door een aanmerkelijk hoog aandeel jongeren en kinderen. Momenteel is slechts een op de tien niet-westerse allochtonen ouder dan 50 jaar, tegenover een op de drie bij de autochtonen. Dit betekent dat ook over vijftien jaar de minderheden in Nederland nog steeds een overwegend jonge bevolkingsgroep zullen zijn. Voor 2020 wordt verwacht dat 6% van de niet-westerse allochtonen ouder dan 65 jaar is, tegenover ruim 20% van de autochtonen. Onder Surinamers is het aandeel ouderen dan het hoogst, namelijk een op tien (CBS 2003a). Het aandeel allochtone ouderen binnen de totale ouderenpopulatie in Nederland blijft dus in de nabije toekomst gering.

Het belangrijkste kenmerk van vooral de derde generatie is dat het een zeer jonge groep is. Twee derde is nu nog jonger dan tien jaar en bij de Marokkanen is zelfs 95% jonger dan tien en driekwart jonger dan vijf. De derde generatie Surinamers en

Antillianen is gemiddeld genomen wat ouder, maar ook in deze groep zijn peuters het sterkst vertegenwoordigd (CBS 2003b). Overigens is de tweede generatie migranten ook relatief jong: er zijn nauwelijks personen in de minderheden die in Nederland geboren en boven de veertig jaar zijn. Van de tweede generatie Marokkanen is de helft zelfs jonger dan tien. In de vluchtelingengroepen is er nog nauwelijks sprake van een tweede generatie, laat staan van een derde. Dit betekent dat over vijftien jaar het merendeel van de derde generatie van de 'klassieke' groepen in het onderwijs zal participeren, terwijl dit ook nog voor een aanzienlijk deel van de tweede generatie uit deze groepen zal gelden (onder wie veel kinderen van huwelijksmigranten). Bovendien zijn dan ook de meeste kinderen van asielzoekers in de leerplichtige leeftijd. Afhankelijk van de mate waarin achterstanden tussen generaties worden overgedragen, kan de toestroom van kinderen uit etnische minderheden enorme consequenties hebben voor het Nederlandse onderwijssysteem.

3.3 Ruimtelijke concentratie: ook in de toekomst een grotestadprobleem

Uit de SCP-enquête blijkt dat de Nederlandse bevolking zich zorgen maakt over de concentratie van minderheden in buurten van de grote steden. Een ruime meerderheid verwacht dat er over vijftien jaar in de grote steden getto's zijn naar Amerikaans voorbeeld, waar veel mensen niet meer durven te komen (zie ook hoofdstuk 11). In hoeverre is een dergelijk scenario realistisch? Feit is dat de allochtone bevolking in Nederland een jonge bevolkingsgroep is die voornamelijk in de grote steden woont: 40% van de niet-westerse allochtonen woont in een van de vier grote steden.¹³ In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is een op de drie inwoners niet-westers allochtoon (tabel 3.2). Deze aandelen zijn de afgelopen dertig jaar sterk toegenomen, mede als gevolg van het feit dat veel migratie een netwerkarakter heeft: mensen migreren naar steden waar al familie of vrienden wonen die hen wegwijs kunnen maken (De Valk et al. 2001).

Verder is er maar een beperkt aantal steden waar het aandeel niet-westerse allochtonen boven de 10% uitkomt (het gemiddelde in Nederland). Dit zijn voornamelijk grotere steden als Utrecht en Almere, en voormalige industriesteden als Enschede en Eindhoven. Als relatief kleine gemeenten al hogere concentraties allochtonen hebben, zijn dit bijna altijd randgemeenten van de grote steden zoals Diemen, Capelle aan den IJssel en Zoetermeer. Dit betekent dat in veruit de meeste gemeenten in Nederland slechts enkele procenten van de bevolking niet-westers allochtoon zijn.

Tabel 3.2 Het aandeel niet-westerse allochtonen in de vier grote steden, 1975-2003 (in procenten)^a

	1975	1980	1986	1992	1997	2003
Amsterdam	6	11	16	27	32	34
Rotterdam	6	10	14	25	31	34
Den Haag	5	9	14	22	27	30
Utrecht	5	8	9	17	21	20
Nederland	2	3	4	7	9	10

a De sterke toename tussen 1986 en 1992 wordt veroorzaakt door een tussentijdse aanpassing van de definitie. Vanaf 1992 wordt de tweede generatie ook tot de niet-westerse allochtonen gerekend, terwijl dat daarvoor niet zo was.

Bron: SCP (1998); CBS (StatLine)

Ook de komende vijftien jaar zal de concentratie van minderheden voornamelijk een grotestadsverschijnsel blijven. Onder de jongeren in de drie grootste steden vormen niet-westerse allochtonen inmiddels een meerderheid. Bovendien is in deze steden de helft van de levendgeborenen niet-westers allochtoon; voor de G25¹⁴ is dit een derde. Bijna twee derde van de niet-westerse allochtonen wordt geboren in een van de grote steden (CBS 2004b). Deze geboortecijfers hebben grote gevolgen voor de toekomstige schoolpopulatie en arbeidsmarktsituatie in deze steden, maar ook voor de ruimtelijke concentratie van allochtonen in de toekomst. Amsterdam en Rotterdam verwachten over een jaar of vijftien voor bijna de helft uit niet-westerse allochtonen te bestaan (O+S 2004a; COS 2003). De groei komt niet alleen voor rekening van de klasieke groepen, maar ook van de nieuwe migrantengroepen. Asielmigranten blijken na de aanvankelijke opvang, die gespreid over Nederland plaatsvindt, namelijk alsnog naar de grote stad te trekken (CBS 2003c).

Wat betekent dit nu voor de toekomstige verdeling van minderheden? In de vier grote steden bestaat nu al 10% tot 20% van de buurten voor meer dan de helft uit niet-westerse allochtonen. Bij ongewijzigde ontwikkelingen in binnenstedelijke spreidingspatronen, zou in 2020 wel eens ongeveer een kwart van de grootstedelijke buurten door een allochtone meerderheid bewoond kunnen zijn. Of dit ook echt zal gebeuren, hangt echter van veel factoren af.

Een factor van gewicht is het verhuisgedrag van de stedelijke bevolking. De trek van autochtonen uit de stad – de zogenoemde witte vlucht – is reeds een aantal jaren zichtbaar (CBS 2004c) en zal hoogstwaarschijnlijk doorgaan, met als gevolg dat de wijken waar nu al veel allochtonen wonen, steeds meer verkleuren. Een proces dat hierin een versterkende rol zal gaan spelen, is het overlijden en naar verzorgingshuizen gaan van de autochtone ouderen die in deze wijken wonen (Dominguez Martinez en Vreeswijk 2002). Verwacht mag worden dat de vrijgekomen huizen worden ingenomen door niet-westerse migranten die rechtstreeks uit het buitenland komen, een ontwikkeling die nu al zichtbaar is (CBS 2004c).

Daarnaast is overigens ook sprake van dynamiek in het verhuisgedrag van allochtonen. Een eerste ontwikkeling was de trek van allochtonen van de oude negentiende-eeuwse wijken naar de vroegnaoorlogse wijken. In Amsterdam is er bijvoorbeeld leeftijdsgebonden segregatie te zien: jonge allochtone gezinnen blijken zich in toenemende mate te concentreren in de woonwijken aan de rand van de stad, terwijl allochtone ouderen blijven wonen waar ze al woonden, in de oude wijken nabij het centrum (O+S 2004b). Maar net als in de Verenigde Staten, begint ook in Nederland zichtbaar te worden dat de allochtone middenklasse uit de stad trekt om in de regio een woning te betrekken (COS 2003; Uunk en Dominguez Martinez 2002). De eerste groep die een dergelijk verhuisgedrag laat zien, zijn de Surinamers van wie velen bijvoorbeeld van Amsterdam naar Almere zijn verhuisd (CBS 2000); en in de nieuwe Haagse VINEX-locaties is inmiddels ook al een op de tien bewoners van Surinaamse herkomst.

Verwacht kan worden dat de allochtone middenklasse in omvang toeneemt (zie § 3.4) en dat de trek uit de stad onder deze groepen dus ook zal toenemen. Dit heeft tot gevolg dat in de randgemeenten van de grote steden hoogstwaarschijnlijk steeds meer kansrijke allochtonen gaan wonen. Maar dit betekent ook dat de vrijgekomen goedkope woningen in de stad zullen worden ingenomen door kansarme allochtonen. De concentratie minderheden in de grote steden zal daarom naar verwachting toenemen binnen nu en vijftien jaar. Overigens is een tijdsperspectief van vijftien jaar te kort om volledig anders samengestelde buurten en steden te kunnen verwachten (CBS 2004c).

Het gescheiden wonen van arm en rijk is van alle tijden. Alleen worden de negatieve effecten ervan steeds scherper zichtbaar, met name de sociale gevolgen van de concentratie van minderheden in bepaalde buurten. Die gaat veelal samen met verloederding van de leefomgeving en met verhoogde criminaliteit (zie hoofdstuk 11). Omdat dergelijke ontwikkelingen de uittocht van de middenklasse versterken, wordt gettovorming verder in de hand gewerkt (Van Kempen en Van Weesep 1996; Van Praag 2003a). Of de door de bevolking gevreesde *no-go-areas* in Nederland een realiteit worden, is niet alleen afhankelijk van de concentratie van sociaal-economische achterstand, maar ook van de etnische diversiteit in een buurt. Eenzijdig samengestelde buurten worden als bevorderend voor gettovorming gezien. Relevant in dit opzicht is dat er in Nederland geen mono-etnische buurten bestaan zoals in de Verenigde Staten (Tesser et al. 1995). Er zijn echter wel aanwijzingen dat bepaalde buurten in de grote steden etnisch homogener aan het worden zijn (O+S 2002).¹⁵ Bovendien kan men zich afvragen of de aanwezigheid van veel nationaliteiten in een buurt wel zo bevorderlijk is voor de sociale cohesie.

Processen als stedelijke herstructurering kunnen een positieve invloed op de leefbaarheid in de oude wijken van de grote steden uitoefenen (Van Kempen et al. 2000). Op jonge hoogopgeleide alleenstaanden en tweeverdieners zonder kinderen oefenen deze tegen het centrum aan gelegen buurten inmiddels een grote aantrekkingskracht uit (Van der Wouden en De Bruijne 2001); denk bijvoorbeeld aan de wijk

Lombok in Utrecht. De keerzijde hiervan is echter dat dit onherroepelijk leidt tot een verplaatsing van huishoudens met lage inkomens (veelal allochtoon) naar andere wijken, die op hun beurt weer probleemwijken kunnen worden. In hoofdstuk 11 wordt hierop verder ingegaan.

Een ander gevolg van segregatie betreft de vermeende negatieve invloed ervan op de integratie van minderheden. Veel aandacht gaat in dit verband uit naar de ‘zwarte’ scholen. In de leeftijdsklasse van 0 tot 14 jaar is de grootstedelijke bevolking voor meer dan de helft niet-westers allochtoon. In deze gebieden zijn zwarte scholen inmiddels dan ook een normaal en niet meer te vermijden verschijnsel. Gezien de verwachte toename van de aandelen allochtone jongeren in de grote steden, zal dit in de toekomst zeker niet minder worden. Het zitten op een zwarte school blijkt echter slechts een geringe rol te spelen in de leerprestaties van kinderen. Bovendien zijn er aanwijzingen dat zwarte scholen er steeds beter in slagen hun leerlingen te onderrichten: negatieve zwarteschool-effecten zijn de afgelopen jaren afgenomen (Gijsberts 2003). Ook in meer algemene zin zijn er weinig aanwijzingen dat segregatie op zichzelf van invloed is op de sociaal-economische positie van allochtonen (Uunk 2002). Dat wil niet zeggen dat segregatie geen negatieve effecten heeft. De concentraties minderheden in bepaalde buurten belemmeren het contact tussen allochtonen en autochtonen (Dagevos 2004). Iets soortgelijks geldt natuurlijk ook voor zwarte scholen: bij hoge concentraties minderheden op een school komen allochtone kinderen nauwelijks (meer) in contact met autochtone leerlingen.

3.4 Sociaal-economische achterstand en ontwikkeling

Hoe staan etnische minderheden er in Nederland op sociaal-economisch terrein voor? Een eerste – voor de hand liggend antwoord – zou zijn: niet zo best.

3.4.1 Onderwijs

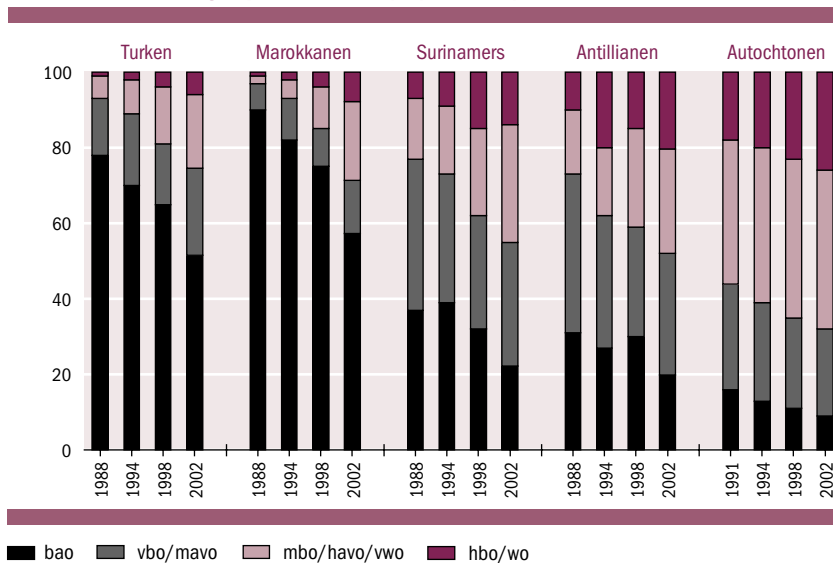
De onderwijsachterstand is, om te beginnen, nog steeds erg groot. Een groot deel van de minderheden in Nederland heeft geen diploma van het voortgezet onderwijs, laat staan van een vervolgopleiding (Herweijer 2003). Het merendeel van de allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs volgt vmbo en de schooluitval is veel hoger dan onder autochtone leerlingen. Bovendien lopen allochtone leerlingen in het basisonderwijs – vooral in taal – nog ver achter (Gijsberts 2003).

Deze beschrijving doet echter geen recht aan de grote verschillen tussen en binnen etnische groepen, noch aan de vooruitgang die zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan. Zo hebben Turkse en Marokkaanse leerlingen in het basisonderwijs veel van hun achterstand op autochtone leerlingen ingelopen en vervolgen zij steeds vaker hun onderwijsloopbaan in het mbo. Ook de havo/vwo-deelname van minderheden vertoont een stijgende lijn en die aan het hoger onderwijs is in korte tijd sterk toegenomen. Bovendien hebben allochtone meisjes hun achterstand op de jongens uit de eigen herkomstgroep in het voortgezet onderwijs inmiddels weggewerkt en Surinaamse

meisjes zelfs hun achterstand op autochtone leerlingen. De tweede generatie is dus met een enorme inhaalslag bezig.

Het gevolg hiervan is dat het opleidingsniveau van de allochtonen de afgelopen vijftien jaar sneller is gestegen dan dat van de autochtonen (zie figuur 3.1). Deze conclusie betreft uitsluitend de klassieke groepen, over de vluchtelingengroepen zijn geen tijdreeksen beschikbaar. Wel is recentelijk duidelijk geworden dat asielzoekers er qua opleidingsniveau aanzienlijk beter voor staan (Van den Tillaart et al. 2000; ISEO 2004).¹⁶ Iraniërs zijn gemiddeld zelfs nog wat hoger opgeleid dan autochtone Nederlanders.¹⁷ De overige groepen laten een tweedeling zien in een deel dat laag is opgeleid, en een deel dat juist zeer hoog is opgeleid, bijvoorbeeld de Afghanen en Irakezen. Dit geldt echter niet voor alle vluchtelingengroepen. Somalische vluchtelingen zijn bijvoorbeeld overwegend zeer laag opgeleid, vergelijkbaar met de Turken en Marokkanen in Nederland. Het aandeel ongediplomeerden is in deze groepen uitermate hoog. Voor de hoogopgeleiden (artsen, advocaten) geldt vaak weer dat ze met hun diploma in Nederland niet veel kunnen doen.

Figuur 3.1 Gerealiseerd opleidingsniveau van 15-64 jarige niet-schoolgaanden naar etnische groep, 1988-2002^a (in procenten)



a Gegevens over autochtonen uit EBB; de tijdreeks begint hier bij 1991.

Bron: ISEO (SPVA '88 en '94); ISEO/SCP (SPVA '98 en '02, gewogen); CBS (EBB '91, '94, '98, '02) SCP-bewerking (Dagevos et al. 2003)

Door het aantreden van nieuwe generaties die hun opleiding in Nederland hebben genoten, zal waarschijnlijk het opleidingsniveau van de minderheden de komende jaren verder stijgen. Zij staan pas aan het begin van het proces van onderwijsexpansie dat onder autochtone Nederlanders al vijftig jaar aan de gang is en inmiddels afvlakt (zie hoofdstuk 8). Het toenemende effect van de tweede generatie en van de nieuwe

groepen op de totale populatie minderheden staat aan de basis van dit proces. Dit wordt in de toekomst nog versterkt door de intrede van de derde generatie in het onderwijs.

Er zijn echter ook risicofactoren aan te wijzen. Nieuwe vestigingen uit het buitenland van voornamelijk laagopgeleide huwelijksmigranten zullen het proces vertragen. Bovendien planten opleidingsachterstanden zich voort in de volgende generatie; dit heeft alles te maken met de geringe cognitieve stimulering en met het spreken van de herkomsttaal in de thuissituatie. Vooral Turkse en Marokkaanse kinderen en recentelijk ook steeds vaker Antilliaanse kinderen ondervinden hiervan de belemmeringen in hun schoolloopbaan (Gijsberts 2003). Er is geen reden om te verwachten dat dit in de nabije toekomst anders zal zijn.

3.4.2 Arbeid en inkomen

Ook op de arbeidsmarkt staan minderheden in Nederland op achterstand. Momenteel heeft slechts de helft van de niet-westerse allochtonen in de beroepsgeschikte leeftijden een baan (Dagevos et al. 2003). Dit komt voor een groot deel door de weliswaar stijgende maar nog steeds geringe arbeidsparticipatie van Turkse en Marokkaanse vrouwen en van vrouwen uit vluchtelingenlanden.¹⁸ Bovendien is de allochtone bevolking jong waardoor een relatief groot deel nog schoolgaand is. Als allochtonen al werken, zijn zij sterk oververtegenwoordigd aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zorgelijk is ook de hoge werkloosheid onder allochtone jongeren (eenderde deel van de Surinaamse en Antilliaanse jongeren is werkloos) en onder vluchtelingengroepen (eenderde deel van de Afghanen, Irakezen en Somaliërs). Bij Surinamers en Antillianen was een hoge werkloosheid al direct na hun vestiging in Nederland in de jaren zeventig een feit. Hoewel de ongunstige conjunctuur hierin ook een grote rol speelde, bleek de voorsprong die de Surinamers en Antillianen destijds bezaten in opleiding en beheersing van de Nederlandse taal, toch allerminst een garantie voor een snelle integratie op de arbeidsmarkt te zijn (SCP 1998). Hetzelfde mechanisme lijkt nu op te gaan voor vluchtelingengroepen.

De lage arbeidsparticipatie van minderheden heeft een hoge uitkeringsafhankelijkheid tot gevolg. Bijna een kwart van de niet-westerse allochtonen heeft een uitkering (CBS 2003b). Onder oudere Turken en Marokkanen komt een arbeidsongeschiktheidsuitkering het meeste voor (net als onder autochtonen overigens), terwijl Surinaamse en Antilliaanse eenoudergezinnen vaak leven van een bijstandsuitkering. Opvallend is het grote verschil tussen de generaties, Van de Turkse en Marokkaanse eerste generatie is eenderde deel uitkeringsafhankelijk en van de Surinaamse en Antilliaanse een kwart. Van de tweede generaties heeft slechts een op de tien personen een uitkering. Hierbij moet men overigens wel in gedachte houden dat een deel van de tweede generatie nog schoolgaand is. Onder vluchtelingengroepen is de uitkeringsafhankelijkheid veruit het hoogst: 40% van de Afghanen heeft bijvoorbeeld een uitkering.

De hoge uitkeringsafhankelijkheid heeft enorme consequenties voor de financiële positie van minderheden. Terwijl van de autochtone Nederlandse huishoudens

een op de tien een laag inkomen heeft, geldt dit voor een derde van de niet-westerse allochtonen, met uitschieters naar boven van 38% onder Marokkanen en circa 60% onder enkele vluchtelingengroepen (CBS 2003b). Armoede komt onder etnische minderheden dus relatief veel voor.

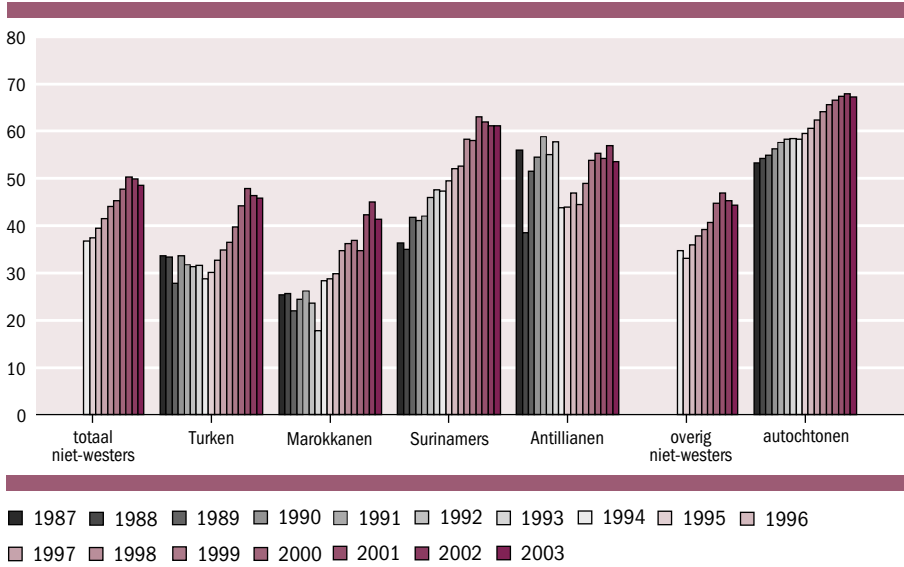
Toch hebben zich in de jaren negentig positieve ontwikkelingen voorgedaan op de arbeidsmarkt. De nettoarbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen is in deze betrekkelijk korte periode met 13 procentpunten gestegen (figuur 3.2) en de armoede onder minderheden is als gevolg van de verbeterde sociaal-economische positie aan het einde van de jaren negentig afgenomen (Vrooman et al. 2003). Vanwege de tegenvallende economische conjunctuur aan het begin van de eenentwintigste eeuw lijkt het tempo in de groei er echter uit te zijn. Dit uitte zich als eerste in de toenemende werkloosheid onder minderheden.

Gezien de doorgaans kwetsbare positie van minderheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt, is hun arbeids- en inkomenspositie nog sterker dan die van autochtonen afhankelijk van de economische conjunctuur. Dit maakt het doortrekken van trends moeilijker dan bijvoorbeeld op het gebied van opleiding. Toch zijn er wel enkele ontwikkelingen aan te geven die op de langere termijn door lijken te werken.

3.4.3 Opkomst van een middenklasse

Allereerst zal naar verwachting de arbeidsparticipatie langzamerhand verder toenemen. Ondanks golfbewegingen als gevolg van de conjunctuur kan de trend op de lange termijn niet anders dan omhoog zijn, voornamelijk omdat de arbeidsdeelname van allochtone vrouwen steeds verder zal toenemen. Deze ontwikkeling is de afgelopen jaren al duidelijk zichtbaar geworden (Gijsberts en Merens 2004). Daarnaast treedt er vervanging op van de grotendeels inactieve oudere eerste generatie door de tweede generatie allochtonen. Beide trends hangen met elkaar samen, evenals met het gestaag stijgende opleidingsniveau van allochtonen.

Figuur 3.2 Werkzame aandeel van de beroepsbevolking van 15-65 jaar (nettoparticipatie) naar etnische groep^a, 1987-2003 (in procenten)



a Gegevens 1987-1993 op basis van etniciteitsdefinitie CBS; 1994-2003 op basis van herkomstdefinitie.

Bron: CBS (EBB'87-'03) SCP-bewerking (Dagevos et al. 2003)

Van belang is verder de groei van een allochtone middenklasse. In tabel 3.3 is te zien dat er onmiskenbaar sprake is van een stijging van het aandeel werkende minderheden met een baan op ten minste middelbaar niveau. Ook op andere terreinen is de groei van de allochtone middenklasse zichtbaar, zoals in het verhuisgedrag naar de randgemeenten van de grote steden. Een interessante vraag luidt of en hoe de opkomst van de allochtone middenklasse zich zal uitstrekken naar andere levensterreinen, zoals de vrijetijdsbesteding of de politieke participatie. Gezien het stijgende opleidingsniveau is te verwachten dat de allochtone middenklasse langzamerhand in betekenis zal toenemen. Binnen de groepen Turken en Marokkanen vormt zich momenteel een kleine voorhoede, terwijl van de Surinamers en Antillianen grotere aandelen tot de middenklasse gerekend kunnen worden (tabel 3.3).¹⁹

Gezien hun relatief hoge opleidingsniveau zou verwacht mogen worden dat ook vluchtelingengroepen op den duur in groten getale naar banen op middelbaar of hoger niveau doorstromen. Echter, vluchtelingengroepen staan er sociaal-economisch gezien over het algemeen slecht voor. Als zij al werken, werken zij vaak onder hun niveau. Een kleine minderheid uit deze groeperingen heeft in Nederland een baan op minimaal middelbaar niveau bemachtigd. Dit geldt zelfs voor de Iraniërs die gemiddeld genomen het hoogst zijn opgeleid. Specifieke belemmeringen als het lange wachten op een verblijfsvergunning en het niet erkend krijgen van hun diploma's, hebben asielzoekers flink parten gespeeld. Daarnaast spelen ook aanpassingsproblemen een rol. De vraag is of het voor deze eerste generatie vluchtelingen nog goed komt,

nu zij al zo lang vaak noodgedwongen aan de kant hebben moeten staan. Gezien het potentieel aan hoogopgeleiden komt dit neer op een grote verspilling van menselijk kapitaal.

Tabel 3.3 Aandeel met een baan op ten minste middelbaar functieniveau in de totale etnische groep (incl. de niet-werkenden), 1991-2002 (in procenten)

	1991	1994	1998	2002
Turken	7	10	9	13
Marokkanen	6	7	8	15
Surinamers	19	21	28	32
Antillianen	16	27	27	32

Bron: ISEO (SPVA'91 en '94); ISEO/SCP (SPVA'98 en '02); CBS (EBB'91, '94, '98, '02)

3.4.4 Blijvende onderklasse?

Ondanks de opkomst van een allochtone middenklasse is er onmiskenbaar sprake van een concentratie in de onderste regionen van de opleidings-, arbeids-, en inkomensverdeling. Dit is de reden waarom de discussie over de vorming van een onderklasse van minderheden in Nederland met grote regelmaat wordt gevoerd (Roelandt 1994; SCP 1998; Scheffer 2000; Tesser en Dagevos 2002). Zoals al uit onderzoek in het begin van de jaren negentig bleek, zijn allochtonen weliswaar sterk oververtegenwoordigd in de onderklasse, maar maken zij daar in absolute zin bij lange na niet de meerderheid van uit (Roelandt 1994).²⁰ Vooral de lage sociaal-economische positie van Turken en Marokkanen baarde destijds zorgen en dat is eigenlijk tot op heden zo gebleven. De gunstige ontwikkelingen in de jaren negentig hebben de risico's van onderklassevorming echter wel aanzienlijk verminderd (Tesser en Dagevos 2002). De vraag is of de huidige ongunstige conjunctuur hier roet in het eten gooit. Waarschijnlijk wel voor bepaalde categorieën minderheden die er toch al zwak voor stonden. Vooral een groot deel van de oudere Turken en Marokkanen staat al zo lang aan de kant, dat zij als afgeschreven kan worden beschouwd voor participatie op de arbeidsmarkt. Grotendeels geldt dit ook voor de participatie in de maatschappij gezien hun slechte beheersing van de Nederlandse taal. Voor veel Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten, die nauwelijks een opleiding hebben genoten en de Nederlandse taal niet beheersen, lijkt het dezelfde kant op te gaan. Ook een aanzienlijk deel van de tussengeneratie – die ergens in de schoolgaande leeftijd hiernaartoe is gekomen – is min of meer tussen wal en schip geraakt. Velen hebben hun opleiding in Nederland niet afgemaakt en missen als gevolg daarvan kansen op de arbeidsmarkt. Het gevolg is dat een groot deel van de Turkse en Marokkaanse vrouwen een kwetsbare en afhankelijke positie inneemt. Voor de drop-outs van de tweede generatie zijn de risico's in een marginale positie terecht te komen eveneens groot.

Dit betekent dat de uitkeringsafhankelijkheid ook in de nabije toekomst hoog zal blijven (zie ook hoofdstuk 7). Niettemin zullen een aantrekkelijke arbeidsmarkt,

verlaagde uitkeringen, meer toetredingsbelemmeringen en meer activering een dempend effect uitoefenen (Veenman 2002). Deze beleidsmaatregelen hebben echter wel tot gevolg dat de armoede op de korte termijn hoogstwaarschijnlijk zal stijgen onder uitkeringsgerechtigde allochtonen. Bovendien zullen minderheden die werken, ook in de komende vijftien jaar oververtegenwoordigd blijven aan de onderkant van de arbeidsmarkt, al is het alleen maar omdat ook autochtonen steeds hoger opgeleid raken. Laagopgeleide allochtonen zullen voorlopig vaak tijdelijke en slecht betaalde banen blijven houden waarin zij veelal fysiek zwaar werk verrichten.²¹ Voor de komende jaren ligt een blijvend aanbodoverschot op de arbeidsmarkt van laagopgeleide allochtonen in de lijn der verwachting (zie ook hoofdstuk 6). Op de wat langere termijn zou deze groep wellicht kunnen profiteren van de toenemende vergrijzing waardoor de vraag naar laaggekwalificeerde arbeid zou kunnen toenemen. Bovendien wordt wel eens geopperd dat de toekomst van deze groepen in de toenemende vraag naar persoonlijke dienstverlening ligt (Sassen 1991).

3.4.5 Tweedeling?

Een bestendige onderklasse en groeiende middenklasse zouden wel eens tot polarisatie kunnen leiden tussen allochtonen die wel succesvol zijn en die niet mee kunnen komen. Deze tweedeling wordt wellicht nog versterkt doordat er steeds meer allochtone gezinnen komen met betrekkelijk hoge huishoudensinkomens doordat meer vrouwen gaan werken en de gezinnen kleiner worden. Deze polarisatie is dan waarschijnlijk niet alleen zichtbaar in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, maar bijvoorbeeld ook in de woon- en leefsituatie. De jonge allochtone gezinnen die deel zijn gaan uitmaken van de middenklasse, kunnen zich een nieuw koophuis in een VINEX-wijk veroorloven, terwijl de kansarme allochtonen noodgedwongen met huursubsidie in een naoorlogse galerijflat in een achterstandsbuurt wonen. Afgaand op onderzoek in de Verenigde Staten zou dit nog verder reikende gevolgen kunnen hebben. Grote ongelijkheden binnen een etnische groep blijken bijvoorbeeld tot een toename van crimineel gedrag binnen die groep te leiden (LaFree en Drass 1996; Messner et al. 2001).

Tot slot is het interessant te bezien hoe autochtonen denken over de toekomstige integratie van minderheden op sociaal-economisch terrein. De opvattingen hierover weerspiegelen de hiervoor besproken tweedeling. Hoewel tweederde deel van de Nederlanders een grote etnische onderklasse verwacht, denkt men toch in meerderheid dat de minderheden er qua opleiding, werk en inkomen in 2020 veel beter voor staan dan nu (bijlage tabel B3.1). Ook denkt een ruime meerderheid dat zij de taal veel beter zullen spreken en dat allochtone vrouwen veel vaker een baan zullen hebben dan nu het geval is. Een ruime minderheid is van mening dat de werkloosheid onder allochtonen in 2020 zal zijn toegenomen.

3.5 Sociale en culturele aspecten van integratie

Nadat lange tijd sociaal-economische achterstanden van minderheden de meeste aandacht kregen, staan momenteel de meer culturele aspecten van integratie centraal in het politieke en publieke debat. De discussie draait om zaken als het al dan niet Nederlands kunnen spreken, de gerichtheid van minderheden op het herkomstland en het koesteren van – in de ogen van autochtonen – traditionele denkbeelden. Vooral met betrekking tot dit laatste punt wordt veelvuldig de relatie met de islam gelegd. In ieder geval is duidelijk geworden dat het opinieklimaat de laatste jaren sterk is verhard, mede in de hand gewerkt door de aanslagen op 11 september 2001 in New York en Washington, de oorlogen in Afghanistan en Irak, en het Palestijns-Israëliësch conflict. Feit is dat opvattingen van de Nederlandse bevolking dit klimaat in hoge mate weerspiegelen. Uit de SCP-enquête onder de Nederlandse bevolking blijkt een groot wantrouwen in de toekomstige culturele integratie van minderheden (bijlage tabel B3.1). Een minderheid van de Nederlanders verwacht dat allochtonen in 2020 minder op de eigen groep gericht zijn dan nu, dat zij zich steeds meer hebben aangepast aan de Nederlandse cultuur, en dat het geloof een minder grote rol zal spelen in het leven van moslims. Wel verwacht een meerderheid dat autochtone Nederlanders in de toekomst meer om zullen gaan met allochtonen. Het is overigens nog maar de vraag of er ook een meerderheid was geweest, als was gevraagd of allochtonen meer met autochtonen zullen omgaan. In ieder geval geeft het SCP-onderzoek haarfijn aan dat de Nederlandse bevolking negatiever is gestemd over het sociaal-culturele aspect van integratie dan over het structurele aspect.

In de soms hoogoplopende maatschappelijke discussie is de vraag uitermate relevant hoe het er nu feitelijk voor staat met de sociale en culturele integratie van minderheden. In deze paragraaf proberen we op basis van beschikbare gegevens hiervan een beeld te schetsen en enkele beredeneerde uitspraken te doen over de toekomst. Op voorhand zij opgemerkt dat het aanzienlijk moeilijker is de sociale en culturele positie van allochtonen in beeld te brengen dan hun sociaal-economische positie. Dit heeft te maken met de relatief geringe beschikbaarheid van gegevens (met name trendmatige gegevens), en met het feit dat sociaal-culturele integratie veel moeilijker te definiëren is omdat deze zoveel verschillende aspecten omvat. Daar komt nog de normatieve geladenheid van het onderwerp bij. Over de wenselijkheid van de opheffing van sociaal-economische achterstanden bestaat er weinig verschil van mening, over de wenselijkheid van sociaal-culturele integratie is er minder eenduidigheid. In welke mate integratie ruimte laat voor het behoud van onderscheidende kenmerken is bijvoorbeeld onderwerp van voortdurende maatschappelijke discussie.

Hier operationaliseren we sociaal-culturele integratie – net zoals in de *Rapportage minderheden 2003* – als de mate waarin minderheden in contact staan met de ontvangende samenleving (de sociale component), en de mate waarin zij een aantal gangbare waarden en normen van die samenleving delen (de culturele component). Bij dit laatste wordt als ijkpunt een modern westers wereldbeeld gehanteerd waarin

waarden als gelijkheid (ook tussen mannen en vrouwen) en secularisme centraal staan. Het moge duidelijk zijn dat ook door autochtonen dergelijke waarden niet in gelijke mate worden onderschreven en dat deze door de tijd heen veranderen. Het is noch realistisch noch noodzakelijk om volledige assimilatie te wensen in die zin dat minderheden al hun onderscheidende kenmerken verliezen. Waar het om gaat is, dat zij op een zodanige manier deel uit maken van de ontvangende samenleving dat hun participatie op allerlei terreinen niet wordt belemmerd, en dat zij elementaire westerse waarden respecteren. Vanuit het oogpunt van sociale samenhang is het dus wenselijk dat de sociale en culturele afstand tussen minderheden en autochtonen afneemt.

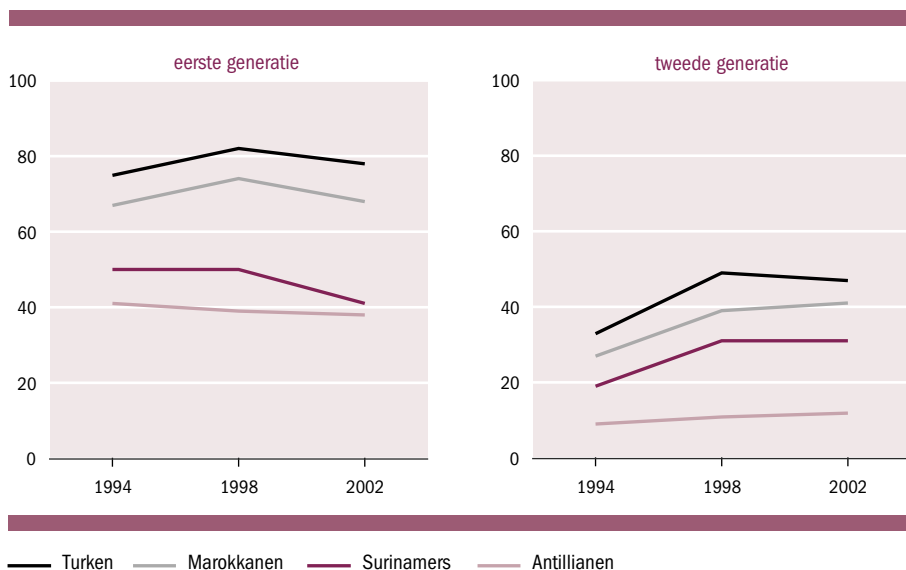
3.5.1 *Sociale omgang tussen allochtonen en autochtonen*

Op basis van beschikbare gegevens valt er gelukkig het een en ander te zeggen over ontwikkelingen in de sociale en culturele aspecten van integratie (zie ook Dagevos 2001; Dagevos en Schellingerhout 2003; Distelbrink en Pels 2002). Een eerste relevant gegeven betreft de sociale integratie. Uit enquêteonderzoek onder minderheden blijkt dat zij door de jaren heen vaker bezoek zijn gaan krijgen van autochtonen (Dagevos en Schellingerhout 2003). Toch ligt vooral bij Turken en Marokkanen het zwaartepunt van de contacten meer bij leden van de eigen groep dan bij autochtone Nederlanders (zie figuur 3.3). Dit geldt voor een grote meerderheid van de eerste generatie, maar ook voor bijna de helft van de tweede generatie Turken en Marokkanen. Zorgwekkend is dat de percentages onder de tweede generatie die in hoofdzaak met de eigen groep omgaan, zijn toegenomen sinds het midden van de jaren negentig. Surinamers en vooral Antillianen hebben veel vaker een gemengde of autochtone vriendenkring. Dit weerspiegelt zich ook in de partnerkeuze. Van de huwelijken van Marokkanen en Turken die in de periode 1997 tot 2001 zijn gesloten, was iets meer dan 10% met een autochtone Nederlander, terwijl dit voor ruim 40% van de huwelijken van Surinamers en zelfs 60% van die van Antillianen gold (CBS 2003b). Deze vrij sterke gerichtheid op de eigen etnische groep van Marokkanen en – in nog sterkere mate – van Turken uit zich ook op andere terreinen. Zo hebben deze groepen veel contact met familie in het herkomstland, sturen zij vaak geld of goederen naar hun familie of bezitten zij een huis in het herkomstland (Snel et al. 2004). Bovendien kiezen veel Turkse en Marokkaanse ouderen ervoor op en neer te pendelen tussen Nederland en het herkomstland (Schellingerhout 2004). Vergeleken met Turken en Marokkanen hebben de meeste vluchtelingengroepen veel vaker contacten met autochtone Nederlanders (ISEO 2004). Dat is opmerkelijk, gezien hun relatief korte verblijf in Nederland en hun kwetsbare sociaal-economische positie. Een uitzondering hierop vormen de Somaliërs, die relatief sterk op de eigen groep gericht zijn. Hetzelfde geldt overigens ook voor de Chinezen, een groep die al veel langer in Nederland is (Vogels et al. 1999).

Een wezenlijke factor voor de toekomstige sociale integratie van minderheden, heeft te maken met de gelegenheid om met de eigen etnische groep om te gaan. Zowel de grootte van de etnische groep in Nederland als de nabijheid ervan in de

directe woon- en leefomgeving spelen hier een belangrijke rol. Zo hebben Turken en Marokkanen in de grote steden minder contacten met autochtonen dan daarbuiten. Bovendien is er een duidelijke relatie tussen het wonen in een concentratiewijk en het minder mengen met autochtonen (Dagevos 2004). Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de Molukkers die – als een uitvloeisel van hun vestigingsgeschiedenis – sterk geconcentreerd wonen (Veenman 2001). De sociale integratie van vluchtelingengroepen verloopt vermoedelijk sneller omdat het relatief kleine groepen betreft, die meer gespreid wonen: hierdoor leren zij de Nederlandse taal eerder en leggen zij sneller contact met autochtonen.

Figuur 3.3 Allochtonen die in de vrije tijd meer contact hebben met leden van de eigen etnische groep dan met autochtone Nederlanders, naar etnische groep en generatie, 1994-2002 (in procenten)^a



^a De aandelen tellen op tot 100%; dit betekent dat de overige respondenten in de desbetreffende groep ofwel meer contact met autochtonen hebben ofwel met beide ongeveer evenveel.

Bron: ISEO (SPVA '94); ISEO/SCP (SPVA'98 en '02, gewogen)

In deze bespreking dient de rol die autochtone Nederlanders spelen in de integratie van migranten, niet onvermeld te blijven. Uit allerlei onderzoek blijkt dat de autochtonen in veel gevallen de allochtonen liever op afstand houden (zie bv. Hagendoorn en Sniderman 2001). Wat dat betreft geven de bevindingen uit een door het SCP uitgevoerde enquête onder de Nederlandse bevolking te denken: hooguit eenderde deel van de bevolking blijkt regelmatig contact te hebben met allochtonen (BOM 2002). De bevindingen uit het TOS-onderzoek geven ook weinig hoop voor de toekomst: eveneens slechts eenderde deel van de Nederlandse bevolking verwacht in de toekomst meer vriendschappelijke contacten met minderheden te zullen krijgen (bijlage tabel B3.1).

3.5.2 Culturele opvattingen en gedragingen van allochtonen

De afstand ten opzichte van de ontvangende samenleving uit zich niet alleen in de onderlinge contacten, maar ook in de culturele oriëntatie van minderheden. Over de vraag in hoeverre minderheden opvattingen onderschrijven die in Nederland gangbaar zijn, is de nodige kwantitatieve informatie beschikbaar. In grote lijnen zijn dezelfde verschillen tussen en binnen etnische groepen terug te vinden. Turken en Marokkanen uit de eerste generatie hebben bijvoorbeeld de minst moderne opvattingen over de emancipatie van vrouwen, de rol van religie en de gezagsverhoudingen binnen het gezin (Dagevos en Schellingerhout 2003). De tweede generatie Turken en Marokkanen denkt hierover veel moderner. Surinamers en Antillianen verschillen niet zo veel van autochtone Nederlanders. Hetzelfde geldt overigens voor een aantal vluchtelingengroepen, zoals Iraniërs en mensen afkomstig uit voormalig Joegoslavië. Afghanen en Irakezen denken echter een stuk traditioneler, ongeveer vergelijkbaar met hoe Turken en Marokkanen over deze culturele aspecten denken. Opmerkelijk is dat Somaliërs nog traditioneler zijn in hun denkbeelden dan deze groepen (ISEO 2004).

Belangrijk in het licht van de culturele integratie is ook de rol van religie. Momenteel wonen in Nederland ruim 900.000 islamieten (CBS 2002). Bijna alle Turken en Marokkanen beschouwen zichzelf als moslim en dat geldt voor de tweede generatie evenzeer als voor de eerste. Deze onverminderd sterke identificatie met de islam hangt in deze groepen bovendien nauw samen met een hechte identificatie met de eigen etnische groep. Wel lijkt deze religieuze identificatie steeds meer los te komen van de religieuze praktijk. Zo is er onder de tweede generatie moslims in Nederland sprake van minder moskeebezoek en participatie in het religieuze verenigingsleven dan onder de eerste generatie (Phalet en Ter Wal 2004).

Het bovenstaande maakt duidelijk dat er veel heterogeniteit bestaat in de culturele integratie tussen maar ook binnen etnische groepen. Surinamers en Antillianen, maar ook de meeste vluchtelingengroepen, hebben een veel geringere culturele afstand tot de Nederlandse samenleving dan een groot deel van de Turken en Marokkanen. Ook de huwelijksvoorkeur past in dit beeld. Hierbij moet worden bedacht dat veel migranten uit Turkije en Marokko afkomstig zijn uit agrarische gebieden en relatief vaak analfabeet zijn. Hun denkbeelden zijn als gevolg daarvan over het algemeen traditioneler dan die van de Turken en Marokkanen uit de grote steden.

3.5.3 Het belang van opleiding

Welke kant het op gaat met de sociaal-culturele integratie van minderheden is afhankelijk van een groot aantal factoren. De geconstateerde heterogeniteit tussen en binnen groepen geeft in ieder geval inzicht in factoren die bevorderend zijn voor toekomstige sociaal-culturele integratie. Duidelijk is dat een aantal individuele kenmerken van migranten van invloed zijn, zoals migratiegeneratie, opleidingsniveau en beheersing van de Nederlandse taal. Het feit dat Surinamers en Antillianen over het algemeen op geringere sociale en culturele afstand van de Nederlandse samen-

leving staan dan bijvoorbeeld Turken en Marokkanen, heeft veel te maken met hun gemiddeld hogere opleidingsniveau en betere beheersing van het Nederlands. Dit verklaart bijvoorbeeld ook voor een deel het feit dat Turken en Marokkanen van de tweede generatie modernere opvattingen hebben dan die van de eerste generatie. Recentelijk gemigreerde Antillianen staan daarentegen op een wat grotere sociale en culturele afstand, wat juist weer komt door hun relatief lage opleidingsniveau en slechte taalbeheersing. Het feit dat vluchtelingen – ondanks hun relatief korte verblijfsduur – zo veelvuldig contact hebben met autochtonen en de Nederlandse taal vaak al aardig spreken, heeft bovendien veel te maken met hun veelal hoge opleidingsniveau.

Uit allerlei analyses blijkt steeds weer opnieuw de centrale rol van onderwijs in de sociale en culturele integratie van minderheden (Dagevos et al. 2003; Hagendoorn et al. 2003). Hoe beter migranten zijn opgeleid, des te meer contacten zij met autochtonen onderhouden en des te minder traditionele opvattingen zij koesteren. Het belang van het Nederlandse onderwijssysteem als motor voor integratie kan dan ook niet vaak genoeg benadrukt worden. Een goede opleiding is voor migranten niet alleen bepalend voor het behalen van een goede sociaal-economische positie, maar ook voor hun sociaal-culturele integratie.

3.5.4 *Emancipatie van allochtone vrouwen*

Onder allochtone vrouwen doet zich de laatste jaren een proces van emancipatie voor. Eerder in dit hoofdstuk spraken we over de verbetering van de sociaal-economische positie van vrouwen; met name Surinaamse en Antilliaanse vrouwen vormen in dit opzicht de voorhoede. Maar ook Turkse en Marokkaanse vrouwen van de tweede generatie maken vooral in het onderwijs een enorme sprong ten opzichte van hun ouders (Gijsberts en Merens 2004). Als gevolg hiervan is te verwachten dat de arbeidsmarktpositie van allochtone vrouwen verder zal verbeteren. Er zijn bovendien indicaties dat Turkse en Marokkaanse meisjes vooruitstrevender zijn dan de jongens. Zeker over de taakverdeling tussen mannen en vrouwen in het huishouden en over de opvoeding geven vooral Marokkaanse meisjes blijk van progressieve opvattingen (Bouw et al. 2003). Een hieraan gerelateerde ontwikkeling is dat het patroon van gezinsvorming bij Turkse en Marokkaanse vrouwen verandert. De tweede generatie krijgt minder kinderen dan hun moeders en krijgt ze op latere leeftijd. Ook dit is een aanwijzing dat de emancipatie van vrouwen uit de minderheden door zal zetten.

Toch ziet de toekomst er op de wat kortere termijn vooral voor jonge Turkse en Marokkaanse vrouwen minder rooskleurig uit dan men zou verwachten op basis van het gestegen opleidingsniveau. Hun arbeidsparticipatie is namelijk nog bijzonder laag. De ambities zijn er wel om een goede opleiding met succes af te ronden, maar het (vroeg) huwelijk en het moederschap worden uiteindelijk belangrijker gevonden. Voor deze vrouwen is en blijft de oriëntatie op de eigen familie en gemeenschap beslissend voor de keuzen die zij maken (Bouw et al. 2003). Traditionele opvattingen van hun echtgenoten en familie staan – zoals dat ook lange tijd voor autochtone

vrouwen gold – het betreden van de arbeidsmarkt in de weg. Naast culturele spelen ook religieuze factoren een rol. Een sterkere beleving van de islam hangt samen met een traditioneler gezinsideaal en taakverdeling in het huishouden (zie Phalet en Ter Wal 2004). Deze opvattingen hebben hun weerslag op de emancipatie van Turkse en Marokkaanse vrouwen in die zin, dat ze hun keuzeruimte inperken om bijvoorbeeld buitenshuis te werken. Ook het scenario van de huwelijksmigratie is van belang voor toekomstige ontwikkelingen. Het feit dat een groot deel van de Turken en Marokkanen van de tweede generatie met een partner uit het land van herkomst trouwt, vaak iemand die laagopgeleid en de Nederlandse taal niet machtig is, zal in veel gevallen geen positief effect hebben op de sociaal-culturele integratie van beide partners.

3.5.5 Modernisering en tegenbewegingen

Met een opeenvolging van generaties en als gevolg daarvan een stijgend opleidingsniveau lijkt een verdere modernisering van opvattingen in het verschiet te liggen. Dit past ook in de voortgaande processen van individualisering die onder autochtonen al een eind zijn voortgeschreden (zie hoofdstuk 1). Opvattingen over individuele autonomie en over huwelijk en gezin zijn onder grote groepen allochtonen inmiddels aanzienlijk opgeschoven in westerse richting en worden grotendeels gedragen door de tweede generatie. Vooral de hoogopgeleiden en de vrouwen worden gezien als de drijvende kracht achter deze ontwikkelingen.

Toch vinden individualiseringsprocessen niet zonder slag of stoot plaats. Met name niet-westerse allochtonen van de tweede generatie ervaren een voortdurend spanningsveld tussen de moderne westerse cultuur en de meer collectivistische cultuur van de eigen herkomstgroep (Schnabel 2000). Vooral onder Marokkanen waar de tempoverschillen in modernisering tussen ouders en kinderen relatief groot zijn, is er als gevolg daarvan sprake van meer marginalisering en criminaliteit onder jongeren (Distelbrink en Pels 2002; Junger et al. 2001). Daarnaast spelen achterstandsfactoren een belangrijke rol. Sommige auteurs zien gevoelens van achter- en teleurstelling over het niet-‘slagen’ in de Nederlandse maatschappij als een goede voedingsbodem voor deviant gedrag (Harchaoui 2004). Als gevolg hiervan dreigt een heropleving van traditionele opvattingen en een sterkere gerichtheid op de eigen etnische groep. Deze tegenreactie wordt in de hand gewerkt door het huidige klimaat in media en politiek. De stigmatisering van met name de groep Marokkanen heeft al aantoonbaar geleid tot het terugtrekken van deze groep in eigen kring: de identificatie met de eigen groep is bij Marokkanen van de tweede generatie de laatste jaren alleen maar sterker geworden (Dagevos en Schellingerhout 2003). De vraag is of deze ontwikkeling zo maar te keren is. Paradoxaal genoeg kunnen dergelijke reacties zelfs in de hand worden gewerkt door maatschappelijke processen als internationalisering en informatisering, omdat daardoor bijvoorbeeld het pendelen tussen herkomstland en bestemmingsland (goedkope vliegtickets) en een sterkere oriëntatie op het eigen herkomstland (schotelantennes) gemakkelijker zijn geworden.

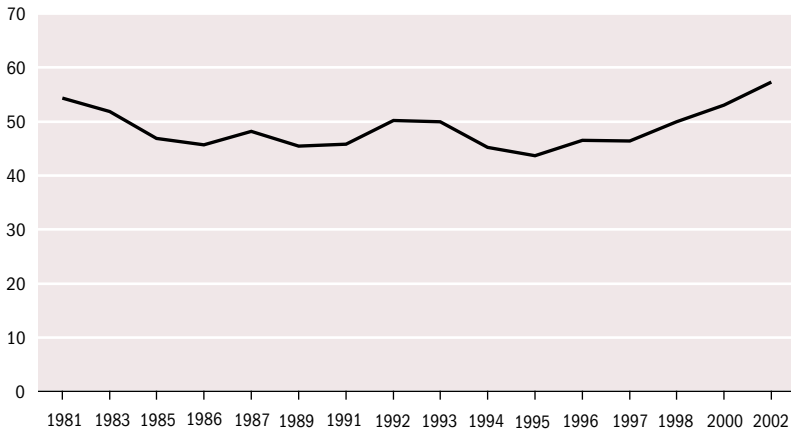
Dit spanningsveld wordt in hoge mate weerspiegeld in de religieuze component. Terwijl de aanhangers van de christelijke religies in Nederland al decennialang een proces van secularisering doormaken, staan moslims in Nederland hooguit aan het begin van een dergelijke ontwikkeling. Er kan wel voorzichtig worden geconcludeerd dat de religieuze participatie onder moslims afneemt, als eerste waarneembaar onder hoogopgeleiden. Bovendien lijkt er ook sprake te zijn van een meer individuele beleving van de islam onder de tweede generatie moslims in Nederland (Phalet en Ter Wal 2004). Maar toch geeft de onverminderd sterke identificatie met de islam te denken. Met name het samengaan ervan met een sterke etnische identificatie is niet zonder gevaren.

Wederom is er ook op het gebied van de religie een tegenreactie zichtbaar in de vorm van een zekere religieuze heropleving onder kleine groepen moslims in Nederland. Uit analyses blijkt dat de islam vooral aan belang wint onder dat deel van de Marokkanen dat zich in hoge mate gediscrimineerd voelt (Phalet en Ter Wal 2004). Het is niet moeilijk te bedenken dat een dergelijke situatie tot oplopende etnische spanningen kan leiden, die zich dan voornamelijk in de grote steden zullen voordoen. Ook al lijkt het potentieel voor radicalisering onder moslims slechts gering (Phalet en Ter Wal 2004), het beeld dat ervan bestaat heeft wel een negatieve invloed op de interetnische verhoudingen in Nederland.

3.6 *Wederzijdse beeldvorming van autochtonen en allochtonen*

Aan de reacties van de ontvangende samenleving op de aanwezigheid van minderheden heeft de politiek lange tijd weinig aandacht besteed. Toch is er jarenlang systematisch onderzoek gedaan naar de publieke opinie over minderheden. Daaruit blijkt dat etnische distantie vanuit de kant van de autochtonen zeker niet iets van de laatste jaren is (Scheepers 1996; SCP 1998, 2003). Zoals figuur 3.4 laat zien, staat al zeker twintig jaar circa de helft van de autochtone bevolking gereserveerd of zelfs afwijzend tegenover burens van een andere etnische herkomst. Ook vindt al sinds jaar en dag ongeveer de helft van de bevolking dat er te veel allochtonen in Nederland wonen. Politieke vluchtelingen moeten wel een royale kans op toelating krijgen, maar economische vluchtelingen niet, zo is de algemene opinie. Bovendien zijn de bedenkingen tegen de vestiging van een huwelijkspartner voor een allochtoon van de tweede generatie snel toegenomen (SCP 2003). Autochtonen denken overigens niet over alle groepen minderheden hetzelfde, maar blijken een duidelijke hiërarchie aan te brengen (Verkuyten et al. 1996). Het meest negatief zijn ze over Marokkanen, over Surinamers oordelen ze aanzienlijk milder (Van Praag 2003b). Vooral over moslims is de beeldvorming over het algemeen zeer negatief (Sniderman et al. 2003). De internationale ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben hierin zeker geen verzachtende rol gespeeld.

Figuur 3.4 De weerstand van autochtonen tegen mensen van een andere etnische herkomst als naaste buren, 1981-2002 (in procenten)^a



a Het aandeel mensen dat er gereserveerd of afwijzend tegenover staat.

Bron: SCP (CV'81-'02)

Opvattingen over minderheden ontwikkelen zich de laatste jaren in negatieve richting. Een toenemende reserve tegenover buitenlanders in de directe woonomgeving is bijvoorbeeld ook zichtbaar in figuur 3.4. Deze toename is echter al wel op gang gekomen vanaf ongeveer 1995, dus voordat migranten in verhoogde mate onderwerp van maatschappelijke discussies werden (SCP 2003). Het ziet er niet naar uit dat deze trend op korte termijn omgebogen zal worden. Uit de SCP-enquête blijkt namelijk dat een grote meerderheid van de Nederlandse bevolking beduidende negatieve maatschappelijke gevolgen toekent aan de aanwezigheid en instroom van minderheden in de toekomst (bijlage tabel B3.1). Driekwart van de mensen denkt dat het sociale-zekerheidsstelsel onbetaalbaar zal worden vanwege de toestroom van migranten, dat er gettowijken zullen ontstaan waar men niet meer durft te komen, en dat de dreiging van het moslimfundamentalisme groter zal worden. Bovendien denkt ook een ruime meerderheid dat de spanningen tussen autochtonen en allochtonen zullen toenemen en dat minderheden geen positieve bijdrage zullen leveren aan de Nederlandse samenleving.

Daarnaast voorziet een gedeelte van de bevolking voor zichzelf negatieve persoonlijke gevolgen van de aanwezigheid van etnische minderheden in Nederland. Circa eenderde deel verwacht dat de eigen situatie er in de toekomst slechter door zal worden, en ongeveer eenzelfde aandeel denkt zich in de nabije toekomst niet meer thuis te voelen in de eigen buurt.

Een belangrijke bevinding is dat deze negatieve toekomstbeelden sterk samen blijken te hangen met de ervaring zich bedreigd te voelen door de aanwezigheid van etnische minderheden (bijlage tabel B3.2). Van de mensen die dat in hoge mate voelen, denkt nog geen 20% dat de spanningen tussen autochtonen en minderheden in de toekomst veel kleiner zullen zijn dan nu, terwijl dat voor bijna twee derde van de mensen geldt, die zich niet of nauwelijks bedreigd voelen. Deze relatie tussen het zich bedreigd voelen en een negatieve houding als gevolg daarvan, is al vaak in onderzoek vastgesteld (bv. Bobo 1988; Quillian 1995; Scheepers et al. 2002).

Dit is, zo blijkt ook uit eerder onderzoek, meteen een belangrijke reden voor het feit dat laagopgeleiden negatiever zijn over minderheden dan hoogopgeleiden. Ook de SCP-enquête naar de toekomstverwachtingen laat zien dat laagopgeleiden veel negatiever zijn over de toekomstige integratie van minderheden en veel pessimistischer over de maatschappelijke en persoonlijke gevolgen ervan dan hoogopgeleiden (bijlage tabel B3.1). Laagopgeleiden worden relatief veel geconfronteerd met etnische minderheden op het werk, op school en in de directe woonomgeving. Zij hebben hun leefomgeving zien veranderen zonder dat ze daar zelf enige zeggenschap over hadden. Dat is nooit gemakkelijk, vaak verwarrend en zelfs bedreigend, als men het idee heeft dat de eigen positie, bijvoorbeeld op de arbeids- en woningmarkt, erdoor verslechtert (Scheepers et al. 2002).

Recent onderzoek naar de weerstand tegen zwarte scholen nuanceert het beeld van de hogere tolerantie onder hoogopgeleiden echter sterk (Coenders et al. 2004). Hun weerstand tegen minderheden blijkt fors toe te nemen, wanneer ze er rechtstreeks mee worden geconfronteerd. Gezien de sterk groeiende minderhedenpopulatie in de schoolgaande leeftijd én de verwachte verhuismobiliteit van de allochtone middenklasse, zou de weerstand van hoogopgeleide ouders tegen scholen met allochtone kinderen in de grote steden nog wel eens scherper naar buiten kunnen komen. Een indicatie vormde het felle protest van autochtone hoogopgeleide ouders in Amsterdam tegen het postcodebeleid van de gemeente.²²

De publieke opinie over minderheden hangt, zo blijkt uit onderzoek, samen met ontwikkelingen in de immigratie (Scheepers 1996; Coenders en Scheepers 1998; Gijsberts et al. 2004).²³ Juist ten tijde van immigratiegolven bleken in het verleden de weerstanden tegen etnische minderheden toe te nemen. Dit gold bijvoorbeeld ten tijde van de immigratiegolf in 1980 toen met name Surinamers en gezinsherenigers van Turkse en Marokkaanse herkomst naar Nederland kwamen, maar ook in de jaren negentig toen hier veel asielzoekers aanklopten (Scheepers 1996). Er lijkt enigszins sprake te zijn van een vertraagde reactie in de publieke opinie (Tesser et al. 1994), wat ook wel logisch is gezien het feit dat een hogere toestroom pas met enige vertraging in de statistieken (en dus in de media) tot uitdrukking komt. Niet alleen op het niveau van het land, maar ook op dat van de buurt is een dergelijke relatie te leggen. Niet de aandelen minderheden op zich, maar een snelle verkleuring van de buurt blijkt als bedreigend te worden ervaren en tot negatieve opvattingen over minderheden te leiden (Tesser et al. 1994; Gijsberts en Dagevos 2004).

Dit zijn cruciale bevindingen met het oog op toekomstige interetnische verhoudingen: het absorptievermogen van de Nederlandse samenleving is niet onbeperkt gebleken. De verwachte instroom en aanwas van migranten (zie § 3.2) zal de publieke opinie hoogstwaarschijnlijk niet positief beïnvloeden. In dit licht bezien is het gunstig dat de weerstand van de autochtone bevolking – na de binnenlandse politieke ontwikkelingen van de laatste jaren – op de agenda is gekomen.

Niet alleen autochtonen, ook allochtonen die wonen in de concentratiewijken van de grote steden, oordelen niet positief over de situatie in hun wijk. Bovendien vinden veel allochtonen – net zoals autochtonen – dat er te veel allochtonen in Nederland wonen (Van Praag 2003b). Overigens denken allochtonen wel milder over autochtonen dan omgekeerd. Over het maatschappelijk klimaat ten aanzien van etnische minderheden oordelen zij echter zeker niet onverdeeld positief. Nogal wat minderheden hebben het gevoel dat ze beperkingen krijgen opgelegd en dat ze te maken hebben met enige vijandigheid. Turken zijn hierover het somberst gestemd (Van Praag 2003b). Zorgelijk is dat juist hoogopgeleide allochtonen het gevoel hebben minder geaccepteerd te worden in Nederland (Gijsberts en Dagevos 2004; ISEO 2004). Vooral omdat zij in toenemende mate het beeld van de minderheden in Nederland gaan uitmaken, en in de meeste andere opzichten juist de drijvende kracht van de integratie zijn, stemt dit tot enige somberheid. Mogelijk hangt het als ongunstig ervaren klimaat bij hoogopgeleide minderheden samen met het feit dat zij meer dan anderen in contact komen met veranderingen in de berichtgeving en opinies over minderheden in de media.

Duidelijk is dat er het een en ander schort aan de beeldvorming van autochtonen over allochtonen en omgekeerd. Noodgedwongen hebben wij hier een totaalbeeld geschetst, terwijl er juist veel variatie in de opvattingen tussen en binnen verschillende etnische groepen bestaat. De in paragraaf 3.4.5 geschetste toenemende tweedeling tussen allochtonen die wel succesvol zijn en zij die niet mee kunnen komen, lijkt in ieder geval niet gunstig te zijn voor de toekomstige verhoudingen binnen minderheidsgroeperingen. Een positieve invloed gaat uit van het hebben van meer contact met vertegenwoordigers van andere bevolkingsgroepen. Uit de analyses blijkt duidelijk dat sociale contacten tussen autochtonen en allochtonen een verzachtende rol spelen in de wederzijdse opvattingen (Gijsberts en Dagevos 2004). Wanneer autochtonen en allochtonen meer met elkaar omgaan in de vrije tijd en ze elkaar vaker thuis en in de buurt opzoeken, oordelen ze positiever over elkaar. Dit is in het huidige maatschappelijke debat waarin spanningen tussen etnische groepen steeds zichtbaarder lijken te worden, een zwaarwegende conclusie.

3.7 Slotbeschouwing

Terugblik

Wat kunnen we, al terugkijkend, constateren over de positie van minderheden in Nederland? Er is zowel een negatief als een positief antwoord mogelijk. Negatief wanneer we uitsluitend kijken naar feitelijke achterstanden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, naar het feit dat veel allochtonen de Nederlandse taal niet goed spreken en sterk op de eigen etnische groep zijn gericht, en naar de situatie in de concentratie-wijken in de grote steden. De bestaande achterstanden zijn niet zomaar in te lopen.

Echter, wanneer de dynamiek binnen etnische groepen in de beschouwing wordt betrokken, ontstaat een positiever beeld. Het opleidingsniveau van minderheden stijgt gestaag, de arbeidsdeelname van allochtone vrouwen groeit en er ontluikt een allochtone middenklasse in Nederland. Deze dynamiek wordt meestal niet betrokken in het huidige debat, dat zich kenmerkt door somberheid en vaak harde woorden over en weer.

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat er veel heterogeniteit bestaat tussen etnische groepen. In de publieke en politieke discussie worden minderheden vaak gelijkgesteld aan Turken en Marokkanen. Dat is, gezien de specifieke integratieproblemen die deze groepen ondervinden, begrijpelijk, maar daarom nog niet terecht. Samen omvatten ze nog net geen 40% van het totale aantal niet-westerse allochtonen. Bovendien kan niet vaak genoeg worden benadrukt dat er ook binnen de groep Turken en Marokkanen, net als in andere etnische groepen, veel diversiteit bestaat in maatschappelijke posities.

Er bestaat een sterke relatie tussen sociaal-economische en sociaal-culturele integratie. Hoger opgeleide allochtonen hebben bijvoorbeeld veel meer contacten met autochtonen, beheersen de taal beter en hebben modernere opvattingen dan lager opgeleide. Andersom hebben modernere opvattingen over de taakverdeling tussen mannen en vrouwen een hogere arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen tot gevolg. Beide dimensies van integratie gaan in veel gevallen hand in hand en versterken elkaar (Dagevos et al. 2003; Hagendoorn et al. 2003). Toch is het niet zo dat het dan vanzelf wel goed komt: als minderheden maar accultureren, volgt vanzelf structurele integratie in de middenklasse en andersom. Er zijn nog allerlei andere integratietrajecten mogelijk (zie ook Penninx 1988; Dagevos 2001).

Een hoge mate van structurele integratie kan ook samengaan met een sterke gerichtheid op de eigen groep. Deze notie van *gesegmenteerde integratie* vindt sinds de publicatie van Portes en Zhou (1993) in de Verenigde Staten veel weerklank (zie ook Waldinger en Feliciano 2004). In de Verenigde Staten wordt dit traject vooral geconstateerd voor de kinderen van arbeidsmigranten zoals Mexicanen. Er is in dat geval wel sprake van sociaal-economische stijging, maar die gaat gecombineerd met een gerichtheid op de eigen gemeenschap. Er wordt ook wel gesproken van 'selectieve integratie'. Dit verschijnsel lijkt zich voor te doen bij sommige etnische groepen in Nederland, bijvoorbeeld bij de Chinezen en de Molukkers. Deze groeperingen zijn

wel gericht op sociaal-economische integratie, maar verkiezen daarnaast in eigen kring te verkeren. Deze gerichtheid op de eigen etnische groep lijkt echter consequenties te hebben voor de sociaal-economische positie. Voor Molukkers geldt namelijk dat de derde generatie nauwelijks meer vooruitgang heeft geboekt in opleidingsniveau ten opzichte van de tweede (Veenman 2001). Ook de Chinezen lijken ogenschijnlijk geen problemen te hebben (hun uitkeringsafhankelijkheid is bijvoorbeeld laag), maar toch kent deze groep veel stille armoede, zijn de taalproblemen aanzienlijk en is de druk van de familie vaak groot (Vogels et al. 1999).

Ook het omgekeerde scenario is niet zonder problemen. Vooral voor de vluchtelingengroeperingen in Nederland geldt dat zij veel contacten met autochtonen hebben en de taal al aardig spreken, maar hun sociaal-economische positie slecht is. Velen zijn al lange tijd werkloos, wat de kansen op het vinden van passend werk niet groter maakt. Gezien het potentieel aan hoogopgeleiden in deze groep is dat erg jammer. Ook voor de tweede generatie van de vier klassieke groepen heeft dit scenario gevaarlijke kanten. Zij streven wel naar de maatschappelijk geaccepteerde doeleinden van succes, maar het ontbreekt hen vaak aan de middelen, zoals een afgeronde schoolopleiding. Hun teleurstelling over het niet-slagen kan leiden tot allerlei vormen van antisociaal of crimineel gedrag. Daarnaast is een tegenreactie in de vorm van het zich terugtrekken binnen de eigen etnische gemeenschap een mogelijk gevolg. De specifieke omstandigheden van deze migranten van de tweede generatie, bijvoorbeeld het feit dat zij discriminatie ervaren en in het spanningsveld tussen twee culturen verkeren, spelen hierin ongetwijfeld een versterkende rol.

Het meest uitzichtloze integratiescenario is er een waarin er sprake is van grote sociaal-economische achterstanden gepaard aan een sterke gerichtheid op de eigen groep. Veelal gaat dit samen met het niet of nauwelijks spreken van de Nederlandse taal. Een omvangrijke groep minderheden verkeert in een dergelijke kansarme positie en hun vooruitzichten om hieruit te ontsnappen, zijn ongunstig. Dit geldt bijvoorbeeld voor een aanzienlijk deel van de eerste generatie Turken en Marokkanen. Vooral de vrouwen verkeren in een kwetsbare en afhankelijke positie. Alle indicatoren wijzen erop dat Somaliërs, gezien hun zeer zwakke sociaal-economische positie en hun geringe sociaal-culturele integratie, een nieuwe probleemgroep lijken te worden. Hier kan ook de problematiek van de illegalen niet onvermeld blijven: zij vormen de groep die per definitie in de meest kansloze positie verkeert.

Toekomstperspectief

Wat betekenen de geconstateerde ontwikkelingen nu voor de toekomst? Veel hangt af van de omvang en samenstelling van toekomstige migratiestromen en van ontwikkelingen in het politieke en bestuurlijke klimaat. Het is vrijwel onmogelijk te voorspellen hoe snel bepaalde ontwikkelingen in bepaalde groepen zich voortzetten en of geconstateerde tegenbewegingen van tijdelijke aard zijn of niet. Ondanks alle onzekerheden waarin toekomstverwachtingen gehuld zijn, kunnen we toch wel een richting aangeven voor twee gewichtige vraagstukken: dat van de toekomstige sociale ongelijkheid én dat van de sociale cohesie. Zonder de problemen die met de

integratie gepaard gaan te bagatelliseren, is te verwachten dat de positie van minderheden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt langzamerhand verder zal verbeteren. Dit komt doordat de getalsmatige betekenis van de tweede generatie, die het beduidend beter doet dan de eerste, verder toeneemt. Ook de emancipatie van allochtone vrouwen speelt hierin een rol. De verwachtingen voor de derde generatie lijken nog gunstiger te zijn, omdat hun ouders – de tweede generatie – gemiddeld steeds beter zijn opgeleid. Maar in 2020 is de huidige generatie minderheden nog lang niet vervangen door een nieuwe. De achterstanden worden dus met kleine stapjes ingelopen en dit proces vergt veel tijd, omdat de oorspronkelijke achterstand zo groot was.

De verwachtingen over het toekomstig samenleven van autochtonen en allochtonen zijn minder rooskleurig. Vooral de verhoudingen tussen Marokkanen en Turken enerzijds en Nederlanders anderzijds zijn de laatste jaren duidelijk verhard. Voor een deel is dit te wijten aan buitenlandse ontwikkelingen zoals de dreiging van het moslimfundamentalisme en de spanningen in het Midden-Oosten, maar gedeeltelijk moet de oorzaak ook worden gezocht in een al eerder begonnen verandering in het binnenlandse opinieklimaat in media en politiek. Deze verharding lijkt een zichzelf versterkend proces met als gevolg een verdere terugtrekking van minderheden in de eigen groep en een negatievere beeldvorming door autochtonen.

Overigens is de sociale afstand tussen autochtonen en allochtonen niet iets van de laatste jaren. De houding van autochtone Nederlanders zelf speelt hierin een wezenlijke rol. Zij houden allochtonen in veel gevallen liever op afstand. De Nederlandse kritiek dat allochtonen te veel op de eigen groep zijn gericht slaat ook op de autochtonen zelf terug omdat slechts een minderheid van hen zelf contact met allochtonen heeft of zoekt.

In hoeverre is het erg dat allochtonen vooral met de eigen groep omgaan? Ook autochtonen kennen immers onderling een sterke segregatie naar sociale status op het gebied van wonen, relatievorming en vriendschappen. Migranten hebben echter meer belang bij menging dan autochtonen. Uit onderzoek blijkt dat het uitsluitend verkeren in eigen kring niet gunstig is voor de integratie (Dagevos et al. 2003). Allochtonen die veel contact hebben met Nederlanders, spreken de taal bijvoorbeeld beter dan degenen die geen of weinig contact hebben, en kinderen uit etnisch gemengde huwelijken presteren beter op school dan kinderen van wie beide ouders allochtoon zijn. In dit opzicht werkt de toenemende segregatie in de grote steden ongunstig, omdat deze geringere contacten over en weer tot gevolg heeft. Vanuit het aloude idee van emancipatie in eigen kring wordt overigens ook wel gesteld dat het omgaan in eigen kring de integratie bevordert. Turken worden hier vaak als voorbeeld genomen, vanwege hun hechte interne organisatie. Er zal ongetwijfeld een positieve werking uitgaan van sociale controle binnen de eigen etnische groep, maar het heeft de Turken over het algemeen niet tot een in sociaal-economisch opzicht bijzonder succesvolle groep gemaakt.

Een kardinale vraag is of de processen van individualisering en modernisering ook onder minderheden door zullen zetten. Dit lijkt met de opeenvolging van generaties wel het geval te zijn. Vooral hoogopgeleiden en vrouwen zijn de drijvende kracht achter deze ontwikkeling. Zij zijn in hun opvattingen over individuele autonomie en over huwelijk en gezin al aardig opgeschoven in westerse richting. Ook de gezinsvorming van Turkse en Marokkaanse vrouwen gaat steeds meer op die van autochtonen lijken. Verwacht kan worden dat deze trends zich voortzetten. Toch spelen met name voor deze vrouwen de eigen gemeenschap en religie nog vaak een remmende rol in hun maatschappelijke participatie.

De identificatie van Turken en Marokkanen met de islam is onverminderd sterk, ook in de tweede generatie. Wel lijkt er steeds meer sprake te zijn van een individuele islambeleving en neemt het moskeebezoek af. De secularisering van autochtonen is al ver voortgeschreden, moslims in Nederland staan hooguit aan het begin van een dergelijke ontwikkeling, die bij hen misschien ook een wat andere vorm zal aannemen.

Individualiseringsprocessen van minderheden vinden zeker niet zonder slag of stoot plaats en de kans op een tegenbeweging is niet denkbeeldig. Vooral Marokkanen uit de tweede generatie trekken zich vaak terug in eigen kring. Ook dreigt een radicalisering van de islam onder kleine groepen moslims in Nederland. Dit lijkt het gevolg te zijn van een samenspel van factoren, zoals het al eerder genoemde spanningsveld tussen de westerse cultuur en die van de eigen herkomstgroep, en de gevoelens van achterstelling en discriminatie.

Onderwijs speelt een cruciale rol in de integratie van minderheden. Een goede opleiding werkt niet alleen bevorderend voor de positie op de arbeidsmarkt, maar ook voor de sociaal-culturele integratie. Hoger opgeleiden hebben meer contacten met autochtonen en hebben modernere opvattingen dan lager opgeleiden. Een hoog opleidingsniveau garandeert echter nog geen werk: ook hoogopgeleide minderheden ondervinden belemmeringen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Tekenend in dit opzicht is de kwetsbare sociaal-economische positie van de veelal hoogopgeleide vluchtelingengroepen. Bovendien geeft een hoge opleiding evenmin een garantie tot sociaal-culturele integratie: het zijn juist de hoogopgeleide allochtonen die zich minder geaccepteerd blijken te voelen in Nederland.

De omvang van de immigratie in de komende jaren is moeilijk te voorspellen, omdat deze sterk afhankelijk is van externe politieke en economische omstandigheden. In de huidige internationale constellatie zal migratie nooit helemaal kunnen worden uitgebannen. Voor het integratieproces van de huidige minderheden, dat structureel in een wedloop met immigratie is verwickeld, is omvangrijke immigratie echter ongunstig (Dagevos et al. 2003). Zo vormt de door het CBS voorspelde onverminderd hoge immigratie van huwelijksmigranten bij de integratie van Turken en Marokkanen een ongunstige factor. Deze huwelijksmigranten staan door gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en de lage opleiding meteen op achterstand. Ook de Antilliaanse immigranten van de laatste vijf jaar vormen in het licht van de integratie een

probleemgroep. De achterstand van deze migranten betreft op termijn ook hun kinderen die met een taalachterstand op school moeten beginnen. Aangezien een groot deel van de migranten zelf de schoolgaande leeftijd al voorbij is, kunnen zij alleen door inburgering worden bereikt. Dit betekent dat voor een goed verlopende integratie van nieuwkomers nu en in de toekomst een goed georganiseerde inburgering van groot belang is.

De rol van het beleid

Er leek eind jaren negentig bijna algemene maatschappelijke overeenstemming te heersen over het mislukken van het tot dan toe gevoerde Nederlandse integratiebeleid. Het beleid van voorgaande kabinetten werd als te weinig doortastend gekenschetst; het had te weinig oog gehad voor het absorptievermogen van de Nederlandse samenleving. Algemeen werd onderschreven dat een te sterke nadruk van overheidswege op de eigen identiteit van migranten hun risico op sociaal-economische achterstand deed vergroten. Datzelfde gold wanneer migranten niet de in Nederland gangbare waarden en normen zouden onderschrijven (Scheffer 2000). Overigens plaatste het SCP al steeds kanttekeningen bij het strikt vasthouden aan het multiculturalisme (Tesser 1993; SCP 1998; Schnabel 2000).

Het huidige integratiebeleid heeft – mede als reactie op het minderhedenbeleid in het verleden – een strenger karakter aangenomen (TK 2003/2004c). Een voorbeeld is het inburgeringsbeleid. De huidige nadruk op inburgering en het inzetten op duale trajecten is een hoopvolle ontwikkeling. Het inburgeringsbeleid heeft ook positieve bijeffecten, omdat het vooral vrouwelijke oudkomers uit hun isolement kan halen. Vraagtekens zijn toch te zetten bij de praktische uitvoering van inburgeringsprogramma's in het land van herkomst en bij het besluit de cursisten zelf te laten betalen voor de lessen. De inkomenspositie van immigranten is immers gemiddeld slecht, ongeveer 40% van de vluchtelingen in Nederland bevindt zich qua inkomen onder de armoedegrens.

Het integratiebeleid is sterk in verandering. Dat is niet zonder problemen, omdat bijvoorbeeld de verplaatsing van belangrijke onderdelen van het integratiebeleid naar lagere overheden en schoolbesturen gepaard is gegaan met bezuinigingen. Ook het handhaven van gesubsidieerde arbeidsplaatsen komt steeds meer onder druk te staan, nu dit een verantwoordelijkheid van de gemeenten is geworden zonder dat het rijk hen daarin financieel bijstaat. Dit maakt de positie van juist de minderheden extra kwetsbaar.

De druk op vooral de grote steden zal de komende jaren toenemen door de instroom van kansarme nieuwkomers en de uitstroom van de autochtone en – steeds vaker ook – de allochtone middenklasse. De grote verhuisdynamiek brengt aanvullende leefbaarheids- en veiligheidsproblemen met zich. Dit pleit ervoor alles te doen om de kansrijke – autochtone én allochtone – middenklasse te behouden voor de grote steden.

Bijlage bij hoofdstuk 3

Tabel B3.1 Verwachtingen van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder, over de toekomst van migratie en integratie (percentage van de respondenten dat het eens is met de stelling)^a

	leeftijd			opleiding			
	totaal	16-34 jr	35-54 jr	≥ 55 jr	laag	midden	hoog
migratie en toelating							
in 2020 komen veel meer asielzoekers naar Nederland dan nu	35	40	31	35	43	33	25
in 2020 zijn veel in Nederland aanwezige migranten teruggekeerd naar het land van herkomst	33	34	30	35	36	35	23
in 2020 is een belangrijk deel van de migranten afkomstig zijn uit een van de nieuwe lidstaten van de EU	81	78	80	87	84	81	75
in 2020 halen migranten vaker dan nu een huwelijkspartner uit het land van herkomst	63	61	58	73	75	63	39
het toelatingsbeleid van Nederland moet in de komende vijf jaar strenger worden	80	80	77	82	87	79	64
Nederland beslist in 2020 nog zelf over het toelatingsbeleid	36	32	37	40	38	35	34
integratie: in 2020							
zijn de meeste etnische minderheden veel beter in de Nederlandse samenleving geïntegreerd dan nu	55	51	53	61	51	55	61
<i>structureel</i>							
staan etnische minderheden er qua opleiding, werk en inkomen veel beter voor dan nu	69	69	67	72	65	69	77
hebben allochtone vrouwen veel vaker een baan dan nu	68	66	68	71	64	66	79
bestaat er een grote etnische onderklasse	68	66	66	70	74	64	59
spreken etnische minderheden de Nederlandse taal veel beter dan nu	65	61	64	70	59	64	77
is de werkloosheid van etnische minderheden toegenomen	43	38	43	48	50	42	30
<i>cultureel</i>							
zijn de minderheden in Nederland minder op de eigen groep gericht dan nu	41	38	39	49	42	39	43
speelt het geloof een minder grote rol in het leven van moslims in Nederland dan nu	23	21	20	28	22	21	28
hebben etnische minderheden zich steeds meer aangepast aan de Nederlandse cultuur	44	43	43	48	37	46	58

Tabel B3.1 Verwachtingen van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder, over de toekomst van migratie en integratie (percentage van de respondenten dat het eens is met de stelling)^a

	totaal	leeftijd			opleiding		
		16-34 jr	35-54 jr	≥ 55 jr	laag	midden	hoog
gaan autochtone Nederlanders veel meer om met allochtonen dan nu	59	57	57	64	55	57	69
maatschappelijke gevolgen: in 2020							
is het socialezekerheidsstelsel onbetaalbaar geworden vanwege de toestroom van migranten	74	73	71	81	84	72	56
is de dreiging van het moslimfundamentalisme groter dan nu	74	74	73	77	84	72	59
zijn de spanningen tussen autochtonen en etnische minderheden in Nederland veel kleiner dan nu	38	35	35	46	34	39	47
levert de aanwezigheid van etnische minderheden een positieve bijdrage aan de Nederlandse samenleving	40	38	38	46	34	39	56
zijn er in de grotere Nederlandse steden gettowijken waar veel mensen niet durven te komen	72	68	71	77	78	71	61
persoonlijke gevolgen							
over vijf jaar heb ik meer vriendschappelijke contacten met etnische minderheden dan nu	31	37	30	28	24	34	45
over vijf jaar voel ik mij niet meer thuis in de eigen buurt vanwege aanwezigheid etnische minderheden	30	32	25	34	40	26	16
mijn eigen situatie is in toekomst slechter door de aanwezigheid van etnische minderheden in Nederland	39	42	36	39	49	35	22

a De respondenten die als antwoord 'weet niet' of 'geen mening' gaven, zijn niet meegenomen in de berekeningen. Deze categorie is over het algemeen bescheiden van omvang (in de meeste gevallen niet meer dan 10% van de respondenten).

Bron: SCP (TOS'04)

Tabel B3.2 Relatie tussen gevoelens van etnische dreiging^a en toekomstverwachtingen met betrekking tot minderheden en integratie (percentage van de respondenten dat het eens is met de stelling)^b

	gevoelens van etnische dreiging	
	laag	hoog
migratie en toelating		
in 2020 komen veel meer asielzoekers naar Nederland dan nu	22	50
in 2020 zijn veel in Nederland aanwezige migranten teruggekeerd naar het land van herkomst	36	28
in 2020 is een belangrijk deel van de migranten afkomstig uit een van de nieuwe EU-lidstaten	77	83
in 2020 halen migranten vaker dan nu een huwelijkspartner uit het land van herkomst	48	77
het toelatingsbeleid van Nederland moet de komende vijf jaar strenger worden	52	98
Nederland beslist in 2020 nog zelf over het toelatingsbeleid	36	36
integratie: in 2020		
zijn de meeste etnische minderheden veel beter in de Nederlandse samenleving geïntegreerd dan nu	74	34
<i>structureel</i>		
staan etnische minderheden er qua opleiding, werk en inkomen veel beter voor dan nu	84	54
hebben allochtone vrouwen veel vaker een baan dan nu	86	48
bestaat er een grote etnische onderklasse	54	81
spreken etnische minderheden de Nederlandse taal veel beter dan nu	85	39
is de werkloosheid van etnische minderheden toegenomen	29	58
<i>cultureel</i>		
zijn de minderheden in Nederland minder op de eigen groep gericht dan nu	57	33
speelt het geloof een minder grote rol in het leven van moslims in Nederland dan nu	31	17
hebben etnische minderheden zich steeds meer aangepast aan de Nederlandse cultuur	72	21
gaan autochtone Nederlanders veel meer om met allochtonen dan nu	76	39
maatschappelijke gevolgen: in 2020		
is het socialezekerheidsstelsel onbetaalbaar geworden vanwege de toestroom van migranten	47	91
is de dreiging van het moslimfundamentalisme groter dan nu	49	89
zijn de spanningen tussen autochtonen en etnische minderheden in Nederland veel kleiner dan nu	61	17
levert de aanwezigheid van etnische minderheden een positieve bijdrage aan de Nederlandse samenleving	72	14
zijn er in de grotere Nederlandse steden gettowijken waar veel mensen niet durven te komen	54	84

Tabel B3.2 Relatie tussen gevoelens van etnische dreiging^a en toekomstverwachtingen met (vervolg) betrekking tot minderheden en integratie (percentage van de respondenten dat het eens is met de stelling)^b

	gevoelens van etnische dreiging	
	laag	hoog
persoonlijke gevolgen		
over vijf jaar heb ik meer vriendschappelijke contacten met etnische minderheden dan nu	53	11
over vijf jaar voel ik mij niet meer thuis in de eigen buurt vanwege de aanwezigheid van etnische minderheden	3	64
mijn eigen situatie is in toekomst slechter door de aanwezigheid van etnische minderheden in Nederland	5	78

a Een gevoel van etnische dreiging is gemeten door een schaal te construeren van de volgende twee in opinie-onderzoek veelvuldig gebruikte items: 'allochtonen maken misbruik van de sociale voorzieningen' en 'al die vreemde culturen vormen een bedreiging voor onze eigen cultuur'. Respondenten konden op een vijfpuntsschaal aangeven in hoeverre zij het met deze stellingen eens waren. De cronbach's alpha van de schaal is 0,70. Voor de presentatie in deze tabel is de schaal in drie categorieën verdeeld, de middelste categorie is voor de overzichtelijkheid weggelaten (de scores in deze categorie liggen er steeds tussenin).

b De respondenten die als antwoord 'weet niet' of 'geen mening' gaven, zijn niet meegenomen in de berekeningen. Deze categorie is over het algemeen bescheiden van omvang (in de meeste gevallen niet meer dan 10% van de respondenten).

Bron: SCP (TOS'04)

Noten

- ¹ Deze doelgroepen zijn onder te verdelen in twee hoofdgroepen. Allereerst groeperingen die op grond van het herkomstland van hun ouders tot de minderheden worden gerekend: Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen/Arubanen, Portugezen, Spanjaarden, Italianen, Grieken, Tunesiërs, Kaapverdianen en een deel van de (voormalig) Joegoslaven, namelijk de arbeidsmigranten uit de jaren zestig en zeventig. En ten tweede groeperingen die op grond van andere kenmerken tot de minderheden worden gerekend: Molukkers, vluchtelingen, verblijfsgerechtigde asielzoekers, en woonwageneigenaren en zigeuners.
- ² Onder niet-westerse allochtonen worden personen verstaan van wie ten minste een van de ouders is geboren in Turkije, Marokko, Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba en een groot aantal niet-westerse landen in Azië en Afrika.
- ³ Gemeenten voeren hun eigen minderhedenbeleid. Voor een gedetailleerde bespreking van het gemeentelijk onderwijs- en arbeidsmarktbeleid zie de *Rapportage minderheden 2003* (Dagevos et al. 2003).
- ⁴ Overigens worden Indonesiërs tot de westerse allochtonen gerekend.
- ⁵ De allochtonenprognose van het CBS is gebaseerd op de meest waarschijnlijke ontwikkeling. Afhankelijk van de richting die Europa uit gaat, zijn verschillende scenario's mogelijk. Voor wat de aandelen allochtonen betreft, zijn de twee uiterste scenario's het *global-economy* scenario en het *regional-community* scenario. In het *global-economy* scenario gaat een hoge economische groei samen met een versoering van de welvaartsstaat wat leidt tot een hoger aandeel allochtonen; in het *regional-community* scenario blijft de huidige verzorgingsstaat gehandhaafd en is amper sprake van economische groei. In dit scenario worden op de lange termijn minder allochtonen verwacht dan in het – volgens het CBS – meest waarschijnlijke scenario.
- ⁶ Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat dit aantal is gebaseerd op beschikbare CBS-cijfers die een weergave leveren van de migratiemotieven van immigranten in een bepaald jaar, voorzover deze immigranten niet inmiddels weer zijn vertrokken, overleden of genaturaliseerd. Verdelingen naar migratiemotief voor vroegere jaren op grond van standcijfers van 1 januari 2003 hoeven daarom niet altijd representatief te zijn voor de samenstelling van de migratiestroom in het desbetreffende jaar. Verwacht kan worden dat de gegevens voor gezinsvormers en -herenigers echter nog wel redelijk representatief zijn, aangezien zij vaak in Nederland blijven wonen (in tegenstelling tot bv. arbeidsmigranten uit westerse landen).
- ⁷ Deze schatting is exclusief mogelijke retourmigranten. Er kan worden verwacht dat retourmigratie onder gezinsvormers en -herenigers echter niet veel voor zal komen.
- ⁸ Van de eerste groepen gastarbeiders die halverwege de jaren zestig naar Nederland kwamen, is 70% van de Marokkanen en 85% van de Turken teruggekeerd, terwijl van degenen die na 1973 kwamen, de meerderheid in Nederland is blijven wonen (CBS StatLine).
- ⁹ Volgens de prognoses van het CBS zijn er in 2020 bijna 300.000 allochtonen uit Afrikaanse landen in Nederland, 550.000 uit Aziatische landen en ruim 100.000 uit Latijns-Amerikaanse landen (CBS 2003a).
- ¹⁰ De kans is groot dat de derde generatie Turken en Marokkanen sneller dan lineair zal groeien, maar dit hangt wel sterk af van de mate waarin de tweede generatie een partner uit het land van herkomst blijft halen.
- ¹¹ Opgemerkt dient te worden dat dit een zeer globale schatting is. Helaas beschikt het CBS niet over prognoses van de groei van de niet-westerse derde generatie.

- ¹² Een kanttkening bij dit onderzoek is wel dat de data verzameld zijn in zogenoemde Molukkergemeenten. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat de maatschappelijke positie van Molukkers enigszins te ongunstig wordt voorgesteld, omdat Molukkers die buiten deze gemeenten wonen, gemiddeld iets hoger opgeleid zijn (Veenman 2001). Dit biedt echter nog geen verklaring voor het feit dat de derde generatie het minder goed doet.
- ¹³ Dit geldt het meest voor Marokkanen (48%) en Surinamers (55%) en in mindere mate voor Turken (36%), Antillianen (34%) en overige niet-westerse allochtonen (31%). Ter vergelijking: van de totale bevolking van Nederland woont 13% in een van de vier grote steden (CBS StatLine: cijfers over 2002).
- ¹⁴ De 25 steden die participeren in het grotestedenbeleid van het tweede paarse kabinet en de kabinetten Balkenende.
- ¹⁵ Dit geldt bijvoorbeeld voor de Marokkanen in Nieuw West in Amsterdam. Het onderzoeksbureau van de gemeente Amsterdam geeft aan dat dit te maken heeft met het aanbod van relatief grote, goedkope woningen en dat dit proces zichzelf versterkt omdat het gebied onder Marokkanen bekend staat als een aantrekkelijke locatie waar al bekenden en familieleden wonen (O+S 2002).
- ¹⁶ Het SCP heeft samen met het ISEO in 2003 een survey Sociale positie en voorzieningengebruik van allochtonen (SPVA) gehouden onder vijf grote vluchtelingengroepen: Irakezen, Iraniërs, Afghanen, Somaliërs en voormalig Joegoslaven (zie ISEO 2004). Voorgaande edities van de SPVA werden steeds gehouden onder de vier grote klassieke minderheidsgroeperingen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen).
- ¹⁷ Dit is afgemeten aan in het herkomstland behaalde diploma's.
- ¹⁸ Van de Turkse en Marokkaanse vrouwen, maar ook van de Afghaanse, Irakese en Somalische vrouwen in Nederland werkt niet meer dan een kwart. Daarentegen is de arbeidsparticipatie van Surinaamse vrouwen hoger dan die van autochtone vrouwen.
- ¹⁹ Voor de nieuwe groepen halen alleen de Iraniërs en voormalig Joegoslaven een percentage van 20 (van de etnische groep met een baan op ten minste middelbaar functieniveau). Onder Afghanen en Irakezen is dit 20 voor circa 10% en onder Somaliërs voor niet meer dan 4% van de etnische groep. Ter vergelijking: voor autochtonen geldt het voor de helft van de bevolking.
- ²⁰ Volgens berekening van Roelandt (1994) bestaat 70% van de door hem gedefinieerde onderklasse uit autochtonen.
- ²¹ Uit hoofdstuk 6 blijkt dat het aandeel werkenden dat zwaar werk verricht, de afgelopen decennia nauwelijks is afgenomen.
- ²² In Amsterdam heeft de gemeente als schoolbestuur aan de openbare scholen een toelatingsregel opgelegd. Die houdt in dat aan kinderen binnen het eigen postcodegebied de voorkeur gegeven moet worden en kinderen buiten het postcodegebied van de school in principe geweerd moeten worden. Zo probeert de gemeente te voorkomen dat openbare scholen in witte wijken overvol raken, terwijl scholen in zwarte wijken als gevolg van de 'witte vlucht' leegstromen.
- ²³ Een verslechterende economische situatie (oplopende werkloosheid) lijkt ook van invloed te zijn op de publieke opinie over minderheden, maar bevindingen hieromtrent zijn minder robuust.

Literatuur

- Asbeek Brusse, W., D. Broeders en R. Griffiths (red.) (2004). *Immigratie en asiel in Europa. Een lange weg naar gemeenschappelijkheid?* Utrecht: Lemma BV.
- Bobo, L. (1988). 'Group Conflict, Prejudice and the Paradox of Contemporary Racial Attitudes'. In: P. Katz en D. Taylor (red.), *Eliminating Racism. Profiles in controversy* (p. 85-114). New York: Plenum Press.
- BOM (2002). *Beeldvorming over Minderheden 2002*. Onderzoek uitgevoerd door GfK (database-stand). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bouw, C. et al. (2003). *Een ander succes. De keuzes van Marokkaanse meisjes*. Amsterdam: Stichting Interuniversitair instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2000). Centraal Bureau voor de Statistiek. 'Binnenlands verhuisgedrag van allochtonen'. In: *Maandstatistiek bevolking* (3), p. 36-45.
- CBS (2002). Centraal Bureau voor de Statistiek. 'Bijna 900.000 duizend islamieten en 95 duizend hindoes in Nederland'. In: *Maandstatistiek bevolking* (11) p. 17-19.
- CBS (2003a). Centraal Bureau voor de Statistiek. 'Allochtonenprognose 2002-2050: bijna twee miljoen niet-westerse allochtonen in 2010'. In: *Bevolkingstrends* (1), p. 34-41.
- CBS (2003b). *Allochtonen in Nederland 2003*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003c). Centraal Bureau voor de Statistiek. 'Ontwikkelingen in de volgmigratie van asielmigranten'. In: *Bevolkingstrends* (2), p. 13-19.
- CBS (2004a). Centraal Bureau voor de Statistiek. 'Immigratie uit Europese Unie hangt samen met conjunctuur'. In: *Bevolkingstrends* (2), p. 43-44.
- CBS (2004b). Centraal Bureau voor de Statistiek. 'Veel allochtone kinderen geboren in grote steden'. In: *CBS Webmagazine*.
- CBS (2004c). Centraal Bureau voor de Statistiek. 'Bevolkingsdynamiek in de vier grote steden'. In: *Bevolkingstrends* (2), p. 59-68.
- Coenders, M. en P. Scheepers (1998). 'Support for Ethnic Discrimination in the Netherlands 1979-1993: Effects of Period, Cohort, and Individual Characteristics'. In: *European Sociological Review* 14 (4) p. 405-422.
- Coenders, M., M. Lubbers en P. Scheepers (2004). 'Weerstand tegen scholen met allochtone kinderen. De etnische tolerantie van hoger opgeleiden op de proef gesteld'. In: *Mens en Maatschappij* 79 (2) p. 124-147.
- COS (2003). *Prognose Bevolkingsgroepen Rotterdam 2017*. Rotterdam: Centrum voor onderzoek en statistiek.
- Dagevos, J. (2001). *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Dagevos, J., M. Gijsberts en C. van Praag (red.) (2003). *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/13).
- Dagevos, J. en R. Schellingerhout (2003). 'Sociaal-culturele integratie'. In: J. Dagevos, M. Gijsberts en C. van Praag (red.), *Rapportage minderheden 2003 Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie* (p. 317-362). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/13).
- Dagevos, J., m.m.v. J. Iedema en R. Schellingerhout (2004). *Gescheiden werelden. De etnische signatuur van vrijetijdscontacten van minderheden*. paper op de Sociaal-wetenschappelijke studiedagen, Amsterdam, april 2004.

- Distelbrink, M. en T. Pels (2002). 'Normatieve oriëntaties en binding'. In: J. Veenman (red.), *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland* (p. 115-144). Assen: Van Gorcum.
- Dominguez Martinez, S. en A. Vreeswijk (2002). 'Ruimtelijke concentratie van allochtonen'. In: J. Veenman (red.), *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland* (p. 39-54). Assen: Van Gorcum.
- Gijsberts, M. (2003). 'Minderheden in het basisonderwijs. In: J. Dagevos, M. Gijsberts en C. van Praag (red.), *Rapportage minderheden 2003* (p. 63-109). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/13).
- Gijsberts, M. en J. Dagevos (2004). 'Concentratie en wederzijdse beeldvorming tussen autochtonen en allochtonen'. In: *Migrantenstudies* 20 (3), p. 145-168.
- Gijsberts, M., L. Hagendoorn en P. Scheepers (red.) (2004). *Nationalism and Exclusion of Migrants. Cross-National Comparisons*. Aldershot: Ashgate.
- Gijsberts, M. en A. Merens (2004). *Emancipatie in estafette. De positie van vrouwen uit etnische minderheden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2004/1).
- Hagendoorn, L. en P. Sniderman (2001). 'Experimenting with a National Sample: a Dutch Survey of Prejudice'. In: *Patterns of Prejudice*, 35, p. 19-31.
- Hagendoorn, L., J. Veenman en W. Vollebergh (red.) (2003). *Integrating Immigrants in the Netherlands. Cultural versus Socio-Economic Integration*. Aldershot: Ashgate.
- Harchaoui, S. (2004). 'Normoverschrijding en allochtone jongeren'. In: P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.), *Bijdragen aan waarden en normen, WRR-verkenningen* (p. 217-249). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Herweijer, L. (2003). 'Voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs'. In: J. Dagevos, M. Gijsberts en C. van Praag (red.), *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie* (p. 111-142). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/13).
- Hooghiemstra, E. (2003). *Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/5).
- ISEO (2004, nog te verschijnen). *Jaarrapport minderheden 2004*. Rotterdam: Instituut voor sociologisch-economisch onderzoek (ISEO).
- Junger, M., K. Wittebrood en R. Timman (2001). 'Etniciteit en ernstig en gewelddadig crimineel gedrag'. In: R. Loeber, W. Slot en J. A. Sergeant (red.), *Ernstige en gewelddadige jeugd delinquentie. Omvang, oorzaken en interventies* (p. 97-127). Houten/Diegem: Bohn Stafleu van Loghum.
- Kempens, R. en J. van Weesep (1996). 'Segregatie: een probleem? Perspectieven op bewoningpatronen en sociale segmentatie'. In: H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.), *De sociale segmentatie van Nederland in 2015* (p. 119-169). Den Haag: Sdu.
- Kempens, R. van et al. (red.) (2000). *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden: mogelijke effecten en mogelijk beleid*. Assen: Van Gorcum.
- LaFree, G. en K.A. Drass (1996). 'The Effect of Changes in Intra-racial Income Inequality and Educational Attainment on Changes in Arrest Rates for African Americans and Whites, 1957 to 1990'. In: *American Sociological Review* 61, p. 614-634.
- Leun, J. van der, G. Engbersen en P. van der Heijden (1998). *Illegaliteit en Criminaliteit: schattingen, aanhoudingen en uitzettingen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Messner, S.F., L.E. Raffalovich en R. McMillan (2001). 'Economic Deprivation and Changes in Homicide Arrest Rates for White and Black Youths, 1967-1998: a National Time-series Analyses'. In: *Criminology* 39, p. 591-613.
- Nicolaas, H. et al. (2004). 'Migranten: wie komen, wie gaan terug en wie laten hun gezin overkomen?' In: *Bevolkingstrends* (52) 2, p. 36-42.

- Nimwegen, N. van en G. Beets (red.) (2000). *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*. Den Haag: Nederlands interuniversitair demografisch instituut.
- O+S (2002). *Diversiteitsmonitor 2002* Amsterdam. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.
- O+S (2004a). *Bevolkingsprognose 2003*. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.
- O+S (2004b). *Concentraties van allochtone ouderen en jongeren, 1994-2003* (Factsheet). Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.
- Penninx, R. (1984). 'De mythe van verkleurend Nederland'. In: *Intermediair* (20) 11, p. 3-9.
- Penninx, R. (1988). *Minderheidsvorming en emancipatie. Balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagengebouwen 1967-1987*. Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom.
- Phalet, K. en J. ter Wal (red.) (2004). *Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen*. Den Haag/Utrecht: Sociaal en Cultureel Planbureau/Ercomer (SCP-werkdocument 106).
- Portes, A. en M. Zhou (1993). 'The New Second Generation : Segmented Assimilation and its Variants'. In: *Annals AAPSS*, 530, p. 74-96.
- Praag, C.S. van (2003a). *Ethnic Minorities and the City: the Case of the Netherlands* (paper conference Making Cities Work, European Network for Housing Research, Tirana (Albanië), mei 2003).
- Praag, C.S. van (2003b). 'Wederzijdse beeldvorming'. In: J. Dagevos, M. Gijsberts en C. van Praag (red.), *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie* (p. 363-392). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/13).
- Praag, C.S. van en C. Kool (1982). *Bevolkingsprognose allochtonen in Nederland. Turken en Marokkanen herziene versie 1982*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Quillian, L. (1995). 'Prejudice as a Response to Perceived Group Threat: Population Composition and Anti-immigrant and Racial Prejudice in Europe'. In: *American Sociological Review* 4, p. 586-611.
- Rath, J. en J. Schuster (1999). 'De glazen bol onder de loep. Voorspellingen over de multi-etnische samenleving'. In: *Migrantenstudies* 15 (4) p. 216-222.
- Reek, E.W.A. van den en A.I. Hussein (2003). *Somaliërs op doorreis. Verhuisgedrag van Nederlandse Somaliërs naar Engeland*. Universiteit van Tilburg: Wetenschapswinkel.
- RISBO (2002). *Rotterdams instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Roelandt, Th. J.A. (1994). *Verscheidenheid in ongelijkheid. Een studie naar etnische stratificatie en onderklassevorming in de Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Sassen, S. (1991). *The global city; New York, London, Tokyo*. Oxford: Princeton University Press.
- Scheepers, P. (1996). 'Etnocentrisme en rechtsextremisme; reacties op de komst en aanwezigheid van etnische minderheden'. In: H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.), *De sociale segmentatie van Nederland in 2015* (p. 247-301). Den Haag: Sdu.
- Scheepers, P., M. Gijsberts en M. Coenders (2002). 'Ethnic Exclusionism in European Countries. Public Opposition to Civil Rights for Legal Migrants as a Response to Perceived Ethnic Threat'. In: *European Sociological Review* 18, p. 17-34.
- Scheffer, P. (2000). 'Het multiculturele drama'. In: *NRC Handelsblad*, 29 januari 2000.
- Schellingerhout, R. (red.) (2004). *Cijferrapport allochtone ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 105).
- Schnabel, P. (2000). *De multiculturele illusie. Een pleidooi voor aanpassing en assimilatie*. Utrecht: Forum.
- SCP (1994). *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.

- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie.
- SCP (2003). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/12).
- Snel, E. (2002). De toekomst van de multiculturele samenleving. In: *Sociologische Gids* (49) 4, p. 421-429.
- Snel, E., G. Engbersen en A. Leerkes (2004). 'Voorbij landsgrenzen. Transnationale betrokkenheid als belemmering voor integratie'. In: *Sociologische Gids* 51 (2) p. 75-100.
- Sniderman, P., L. Hagendoorn en M. Prior (2003). 'De moeizame acceptatie van moslims in Nederland'. In: *Mens en Maatschappij* 78, p. 199-217.
- Sopemi (2004). *Trends in International Migration. Annual Report, 2003 Edition*. Paris: Organisation of Economic Co-operation and Development.
- Tesser, P.T.M. (1993). *Rapportage minderheden 1993*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier 103).
- Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en C.S. van Praag (1994). 'Autochtonen over allochtonen: vooroordeel en de ruimtelijke concentratie van buitenlanders'. In: *Rapportage minderheden 1994. Ruimtelijke spreiding van allochtonen: ontwikkelingen, achtergronden en gevolgen* (p. 152-194). Tweede Kamer 1994/1995, 23901, nrs 1-2, bijlage 6.
- Tesser, P.T.M. et al. (1995). *Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- Tesser, P. en J. Dagevos (2002). 'Voorbij de etnische onderklasse? De integratie van etnische minderheden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt'. In: F. Becker et al. (red.), *Transnationaal Nederland. Immigratie en integratie* (p. 92-114). Amsterdam: De Arbeiderspers / Wiardi Beckman Stichting.
- Tillaart, H. van den et al. (2000). *Nieuwe etnische groepen in Nederland. Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam*. Nijmegen: ITS.
- TK (2003/2004a). *Bruggen bouwen. Eindrapport Tijdelijke commissie onderzoek integratiebeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28689, nr. 8-9.
- TK (2003/2004b). *Illegalenota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29537, nr. 2.
- TK (2003/2004c). *Kabinetsreactie op het rapport Bruggen bouwen van de Tijdelijke commissie onderzoek integratiebeleid (commissie-Blok)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28689, nr. 17.
- Uunk, W. (2002). *Concentratie en achterstand: over de samenhang tussen etnische concentratie en de sociaal-economische positie onder allochtonen en autochtonen*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Uunk, W. en S. Dominguez Martinez (2002). *Wijken in beweging. Migratie in en uit concentratiewijken*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Valk, H.A.G. de et al. (red.) (2001). *Oude en nieuwe allochtonen in Nederland. Een demografisch profiel*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Veenman, J. (2001). *Molukse jongeren in Nederland. Integratie met de rem erop*. Assen: Van Gorcum.
- Veenman, J. (red.) (2002). *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Verkuyten, M., L. Hagendoorn en C. Masson (1996). 'The Ethnic Hierarchy among Majority and Minority Youth in the Netherlands'. In: *Journal of Applied Social Psychology* 26 (12) p. 1104-1118.
- Vogels, R., P. Geense en E. Martens (1999). *De maatschappelijke positie van Chinezen in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Vrooman, C. et al. (2003). *Armoedemonitor 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/17).

- Waldinger, R. en C. Feliciano (2004). 'Will the New Second Generation Experience "Downward Assimilation"? Segmented assimilation re-assessed'. In: *Ethnic and Racial Studies* 27, p. 376-402.
- Wouden, R. van der en E. de Bruijne (2001). *De stad in de omtrek. Problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/13).
- Zwan, A. van der (2002). 'Waar blijft de ombuiging in het immigratiebeleid?' In: *Socialisme en Democratie* 59 (4), p. 43-54.

4

DEMOCRATIE EN CIVIL SOCIETY



4.1	Inleiding	181
4.2	De burgers	182
4.3	Het middenveld	187
4.3.1	Terugblik	187
4.3.2	Toekomstige ontwikkelingen	194
4.4	Europa	199
4.4.1	De Europese Integratie	199
4.4.2	De Europese democratie	203
4.4.3	Europa en het einde van de Nederlandse democratie?	206
4.5	Besluit	208
	Bijlage bij hoofdstuk 4	212
	Noten	216
	Literatuur	220

4 Democratie en civil society

Paul Dekker, Joep de Hart en Esther van den Berg

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk komt in de plaats van het hoofdstuk Participatie in eerdere edities van het Sociaal en Cultureel Rapport. Opnieuw gaat het over sociale en politieke participatie en politieke houdingen, maar meer dan anders wordt nu ook aandacht besteed aan de institutionele setting van participatie en betrokkenheid. Vanwege het thema 'toekomst' en de geringere omvang van het hoofdstuk blijven kwantitatieve beschrijvingen van ontwikkelingen en achtergronden van participatie heel beperkt. Voor de laatste cijfers over participatie zij verwezen naar het gelijknamige hoofdstuk in *De sociale staat van Nederland 2003* (SCP 2003).

In kiezersonderzoeken van 1973 en 1994 werd Nederlandse kiesgerechtigden gevraagd naar associaties bij het woord 'democratie'. In beide onderzoeksjaren bleek men vooral aan vrijheden te denken. Daarop volgden in 1973 gelijkheid, solidariteit en gemeenschapszin. Die waren in 1994 niet minder populair, maar kwamen op de derde plaats na veelvuldiger associatie met medezeggenschap (inspraak, meebeslissen). Het aantal mensen bij wie het woord geen of negatieve associaties oproep, was in 1994 sterk afgenomen (SCP 1998: 741). Helaas is de vraag daarna niet meer herhaald. Gezien de voortgaande wereldwijde victorie van de democratie als politiek systeem en het althans in Europa vervagen van alternatieven en bedreigingen, zou het aantal mensen bij wie het woord niets oproept, wel weer eens toe kunnen nemen. Dat geldt wellicht ook voor de negatieve associaties, omdat bij gebrek aan reëel bestaande alternatieven de democratische praktijk alleen nog met het ideaal kan worden vergeleken. De praktijk valt dan allicht tegen. Het aantal associaties met medezeggenschap zou wel eens verder kunnen zijn toegenomen, en dat niet alleen met verwijzing naar politiek en overheid. Democratie is voor de meeste mensen meer een kenmerk van een maatschappij dan van een politiek systeem. Dit hoofdstuk zal dan ook niet alleen gaan over de politieke democratie, maar ook over de civil society, als sfeer waarin burgers bij uitstek gebruik maken van democratische vrijheden en waarin maatschappelijke organisaties in relaties met elkaar en met overheden democratische verhoudingen realiseren.¹

Dit rapport biedt geen ruimte voor een integrale verkenning van alle mogelijke ontwikkelingen die voor de toekomst van de democratie en de civil society van belang kunnen zijn. We concentreren ons in evenzoveel paragrafen op drie onderwerpen. Ten eerste op individuele burgers en hun betrokkenheid bij de politiek en maatschappij,

in paragraaf 4.2. Welke ontwikkelingen zijn er in houdingen en gedragingen van individuen tegenover politiek en democratie te signaleren en te verwachten, en wat verwachten burgers daar zelf van? Ten tweede komt het maatschappelijk middenveld aan bod in paragraaf 4.3. Welke ontwikkelingen zijn er in de infrastructuur voor participatie, de organisaties van de civil society en democratie? Het derde onderwerp is de Europese integratie, in paragraaf 4.4. Wat zou zich aan Europese democratie en civil society kunnen ontwikkelen en welke gevolgen hebben de Europese ontwikkelingen voor de situatie in Nederland? De keuze voor deze onderwerpen impliceert dat andere zaken niet aan de orde komen. Zo blijven ontwikkelingen op lokaal niveau en in het binnenlands bestuur buiten beschouwing, evenals veranderingen in de politieke participatie en het maatschappelijk middenveld ten gevolge van de veranderende samenstelling van de bevolking (zie hoofdstuk 3).

4.2 De burgers

In beschouwingen over te verwachten ontwikkelingen in de politieke participatie, de steun voor de democratie en de politieke cultuur wordt doorgaans veel waarde gehecht aan de toename van het gemiddelde opleidingsniveau en van de welvaart. Een dergelijke toename zou burgers beter in staat stellen om de politiek te volgen, hun de vaardigheden en middelen, het zelfvertrouwen en de geestelijke vrijheid verschaffen om zich met de politiek te bemoeien, en ook de behoefte aan zeggenschap en zelfexpressie doen toenemen. In dit verband is er sprake van een ontwikkeling van materialisme naar postmaterialisme en postmodernisme (Inglehart 1997; vgl. Dalton et al. 2003), die zou leiden tot een sterke toename van het aantal 'kritische burgers', die wel steun geven aan de principes van de democratie, maar minder geneigd zijn om uit gewoonte of loyaliteit politieke instellingen en politici te steunen en hun beleid te accepteren. Of de kritische houding wordt ingegeven door politieke idealen of persoonlijk belang, blijft open.

In deze kijk op de ontwikkelingen wordt er vaak belang gehecht aan verschillen tussen generaties. De houding tegenover de politiek zou levenslang sterk bepaald worden door wat men in de jeugd meemaakt: het opleidingsniveau dat men dan bereikt, de mate van bestaanszekerheid waaraan men went, grote gebeurtenissen die een blijvende invloed hebben. Veranderingen in de politieke houdingen en gedragingen in de bevolking zouden dan vooral het gevolg zijn van de gestage vervanging van generaties.

Tegen deze achtergrond worden in tabel 4.1 en tabel 4.2 tijdreeksen gepresenteerd van enquêtegegevens vanaf de jaren zeventig, niet alleen voor de Nederlandse bevolking als geheel, maar ook voor een drietal geboortecohorten. Deze zijn niet onderscheiden op basis van historische overwegingen, maar vanwege de leeftijd die men in 2004 heeft: 16-34 jaar, 35-54 jaar en 55 jaar en ouder. Men is dan geboren in respectievelijk 1970-1988, 1950-1969 en voor 1950; en in 2020 zal men 32-50 jaar, 51-70 jaar en 71 jaar en ouder zijn.

Tabel 4.1 toont een tussen 1975 en 1980 gedaalde en vanaf 1985 toegenomen behoefte aan meer inspraak voor burgers en studenten, een over de hele periode toenemende steun voor de vrijheid tot demonstreren en bereidheid om zelf politiek te protesteren. De feitelijke deelname aan collectieve acties vertoont slechts schommelingen. Dat

doet de opvatting dat men geen enkele invloed op de politiek heeft ook, maar hier ligt het niveau van instemming vanaf 1990 toch wel duidelijk lager dan in de jaren ervoor. De behoefte aan 'sterke leiders' is in de hele periode afgenomen.

Tabel 4.1 Politieke houdingen en betrokkenheid van de bevolking van 16 jaar en ouder als geheel en in drie geboortecohorten, 1975-2002 (in procenten)

	1975	1980	1985	1990 ^a	1995	2000	2002
wil meer inspraak voor burgers ^b	69	62	60	63	70	71	74
jongste generatie	.	.	.	64	70	74	71
middengeneratie	75	69	66	67	70	71	75
oudste generatie	67	59	54	60	70	71	75
wil meer inspraak voor studenten ^b	31	25	25	32	35	37	.
jongste generatie	.	.	.	58	69	56	.
middengeneratie	45	37	33	35	30	32	.
oudste generatie	28	19	19	22	24	28	.
steun voor demonstratievrijheid ^c	72	81	86	88	90	90	.
jongste generatie	.	.	.	93	94	92	.
middengeneratie	86	91	91	93	93	93	.
oudste generatie	69	77	83	81	85	86	.
bereid tot politiek protest ^d	35	36	42	42	50	51	55
jongste generatie	.	.	.	46	56	51	54
middengeneratie	47	41	47	48	55	52	57
oudste generatie	32	34	38	34	42	50	53
deelname aan collectieve actie ^e	.	30	34	27	37	29	34
jongste generatie	.	.	.	24	36	18	26
middengeneratie	.	32	38	30	41	35	39
oudste generatie	.	29	31	26	33	31	36
meent zelf geen politieke invloed te hebben ^f	59	57	60	51	50	54	52
jongste generatie	.	.	.	44	48	55	50
middengeneratie	54	53	56	46	44	48	51
oudste generatie	60	59	63	58	56	62	57
voorkeur voor sterke leiders ^g	61	52	47	40	30	33	.
jongste generatie	.	.	.	27	14	23	.
middengeneratie	44	40	36	27	23	24	.
oudste generatie	65	57	56	56	44	52	.

a 1990 is het gewogen gemiddelde van de ondervragingen van 1989 en 1991.

b Vindt dat de inspraak van de burgers op het bestuur van gemeente en provincie/van studenten op het bestuur van de universiteit veel/een beetje groter moet worden.

c Vindt dat iedereen in ons land vrij moet zijn om voor of tegen iets te demonstreren.

d Zegt zeer/engszins waarschijnlijk iets te proberen te doen, als de Tweede Kamer bezig zou zijn een onrechtvaardige wet aan te nemen.

e Heeft zich de afgelopen twee jaar wel eens samen met anderen actief ingespannen voor een kwestie ' (...) die landelijk of nationaal van belang is of die betrekking heeft op wereldproblemen als vrede en armoede' of ' die van belang is voor uw gemeente, voor een bepaalde groep in de gemeente of voor uw buurt'.

f Is het eens met de stelling 'Mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet'.

g Is het eens met de stelling 'Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben'; 1990 = alleen 1991; 1995 = 1996.

Bron: SCP (CV'75-'02)

Tabel 4.2 toont tot 2000 een toenemende tevredenheid met het functioneren van de democratie in Nederland en een daling in 2003. Van de drie Europese opvattingen, die zijn opgenomen met het oog op de extra aandacht voor Europa in dit hoofdstuk, is slechts de steun voor het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie (EU) over een langere periode gemeten. Er lijkt sprake van een toenemende steun tot 1990 en daarna van een daling.

Tabel 4.2 Tevredenheid met de democratie in Nederland en enkele opvattingen over Europa van de bevolking van 16 jaar en ouder als geheel en in drie geboortecohorten, 1973-2003^a (in procenten)

	1973	1980	1985	1990	1995	2000	2003
tevreden met het functioneren van de democratie in Nederland ^b	58	52	61	74	72	81	71
jongste generatie	.	.	.	81	81	88	67
middengeneratie	57	52	67	84	75	82	72
oudste generatie	59	53	55	64	62	78	73
tevreden met het functioneren van de democratie in Europa ^b	.	.	.	.	50	47	55
jongste generatie	.	.	.	.	68	58	60
middengeneratie	.	.	.	.	51	46	51
oudste generatie	.	.	.	.	39	41	54
EU-lidmaatschap is een goede zaak ^c	74	80	82	86	82	77	75
jongste generatie	.	.	.	86	90	82	76
middengeneratie	78	81	85	88	83	75	76
oudste generatie	72	80	79	85	75	75	73
verwacht zich (ook) Europeaan te voelen ^d	.	.	.	.	60	60	54
jongste generatie	.	.	.	.	68	64	52
middengeneratie	.	.	.	.	68	58	54
oudste generatie	.	.	.	.	61	60	57

a Als er meer onderzoeken per jaar zijn, is het eerste onderzoek met het maximale aantal indicatoren genomen.

b Is zeer/tamelijk tevreden met de wijze waarop de democratie in Nederland/de democratie in de Europese Unie functioneert.

c Vindt het in het algemeen gesproken een goede zaak dat Nederland lid is van de Europese Unie.

d Ziet zichzelf in de nabije toekomst (ook) als Europeaan en niet alleen als Nederlander.

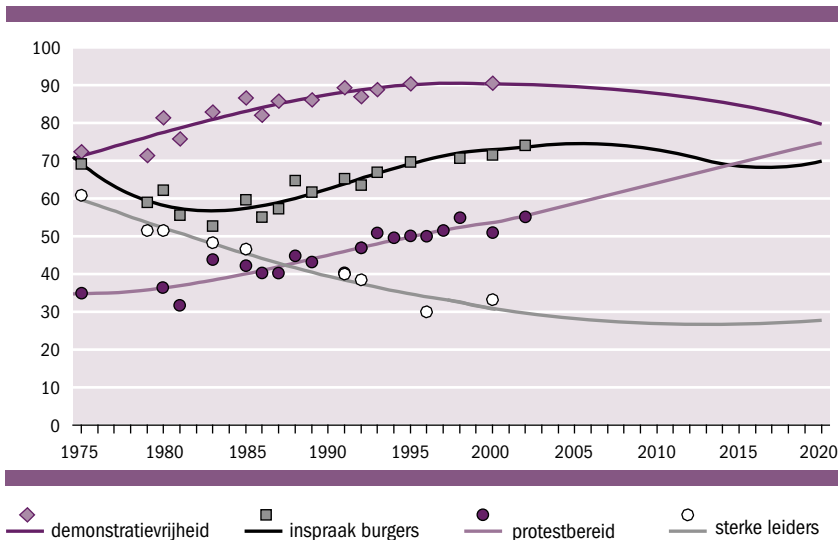
Bron: ECS73 ('73), EB14 ('80), EB23 ('85), EB33 ('90), EB43.1 ('95), EB53 ('00), en EB59.1 ('03) gewogen resultaten

De onderscheiden generaties vertonen over de hele linie bezien geen stabiele grote verschillen.² Er wordt hier dan ook afgezien van een vooruitblik op het jaar 2020 op basis van de generationele wisseling. In plaats daarvan worden in figuur 4.1 de cijfers voor de hele bevolking geëxtrapoleerd tot 2020 voor die kenmerken waarvoor tussen 1973 en 2003 een goed passende trendlijn kon worden getrokken. Dat bleek mogelijk voor vier van de zeven indicatoren uit tabel 4.1.³

De doorgetrokken lijnen zijn geen stellige prognoses, maar zijn ook bij nadere beschouwing wel redelijke verwachtingen. Het meest opvallend is de voortdurende stijging van de protestbereidheid. Een substantiële toename is voor de achter ons

liggende decennia ook in ander onderzoek vastgesteld en ze spoort met de toegenomen acceptatie van protestgedrag (Dekker 2002). De veranderingen tussen 1975 en 2002 kunnen niet worden herleid tot een generationele wisseling (tabel 4.1) en op het eerste gezicht ook niet tot een spreiding van de houding over het politieke spectrum: zowel links als rechts (volgens een politieke zelfindeling) is in 2002 meer protestbereid dan in 1975, maar links blijft dat onverminderd sterker dan rechts. Enige daling van de steun voor de vrijheid van demonstreren lijkt ook niet irreal. Deze steun bevindt zich op een bijzonder hoog niveau en de ervaring dat het gebruik van politieke vrijheden kwetsend kan zijn voor groepen in de bevolking, kan de instemming allicht iets temperen. Voor de wens naar meer inspraak en de behoefte aan sterke leiders wordt tussen nu en 2020 weinig verandering verwacht.

Figuur 4.1 Veranderingen opgetreden in 1975-2002 in enkele politieke houdingen van de bevolking van 16 jaar en ouder doorgetrokken naar 2020 (in procenten)

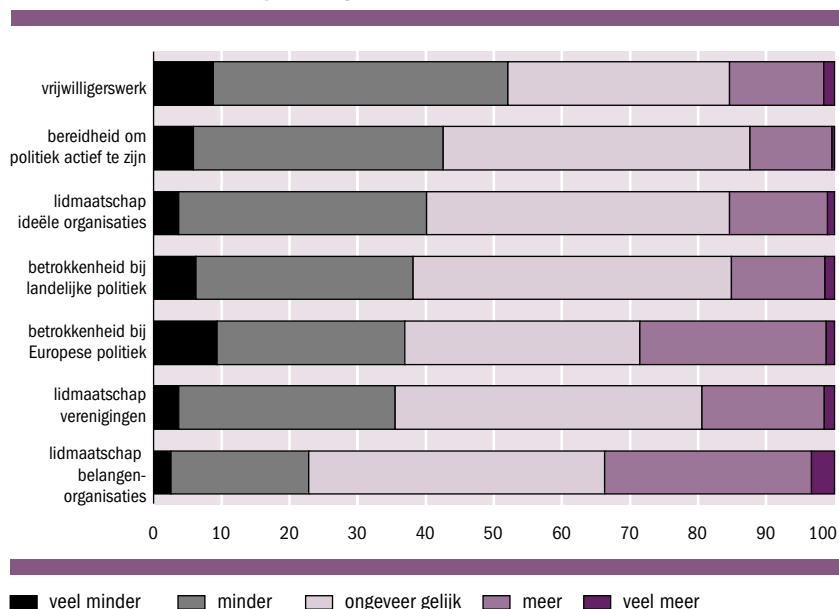


Bron: SCP (CV'75-'02); populatiegegevens uit tabel 4.4 aangevuld met tussenliggende jaren

Wat verwachten de burgers zelf van het jaar 2020? In de bijlage van dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de antwoorden op vragen over veranderingen in de politieke besluitvorming en de sociale en politieke betrokkenheid in de enquête naar de toekomstverwachtingen van de bevolking, die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2004 heeft laten uitvoeren (TOS'04). Wat de politieke besluitvorming betreft, geven de verschillen in de gewenste en verwachte veranderingen vooral blijk van een grote scepsis tegenover politici: het zou goed zijn als ze meer overlieten aan belangengroepen en deskundigen en naar hun ambtenaren en adviseurs bleven luisteren, maar erg waarschijnlijk is dat niet (tabel B4.3). Wel verwacht een meerderheid dat er in 2020 meer gebruik zal worden gemaakt van (elektronische) referenda bij het nemen van belangrijke beslissingen. Die verwachting ligt in het verlengde van een ruime en sinds de jaren zeventig toegenomen steun voor het invoeren van referenda.⁴

Figuur 4.2 toont enkele verwachtingen van de participatie en betrokkenheid in de bevolking in 2020. Slechts in de lidmaatschappen van organisaties die belangen van leden behartigen, verwachten meer mensen een stijging dan een daling. Voor de bereidheid tot politieke activiteit en de deelname aan vrijwilligerswerk verwacht rond de helft van de geënquêteerden een daling. Verdere analyse van de verwachtingen in de bijlage laat zien dat er wel enige relatie is met de eigen betrokkenheid – wie zelf vrijwilligerswerk doet, is iets optimistischer over het aantal vrijwilligers in de toekomst –, maar dat het toch vooral een kwestie is van over de hele linie positief of negatief over de toekomst gestemd zijn.

Figuur 4.2 Verwachte maatschappelijke en politieke betrokkenheid en participatie in 2020, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)



Bron: SCP (TOS'04); zie tabel B4.1 (gewogen resultaten)

Samenvattend biedt deze paragraaf steun aan het idee van een toename van het aandeel 'kritische burgers' in de bevolking, zij het dat deze minder dan wel verondersteld wordt het gevolg is van een generationele wisseling. De toenemende protestbereid indiceert waarschijnlijk vooral een stijgend politiek zelfbewustzijn. Van daaruit zullen politiek en politici allicht minder welwillend worden beoordeeld. Of er ook sprake zal zijn van meer activiteit om zaken in de politiek en maatschappij te verbeteren, is twijfelachtig gezien het ontbreken van een duidelijke trend in de deelname aan collectieve acties en het zojuist beschreven pessimisme als het gaat om de activiteiten van anderen.

Participatie is echter niet alleen een kwestie van individuele houdingen, maar ook van organisatie en mobilisatie. Daarom wordt nu eerst verder ingegaan op ontwikkelingen in het maatschappelijk middenveld.

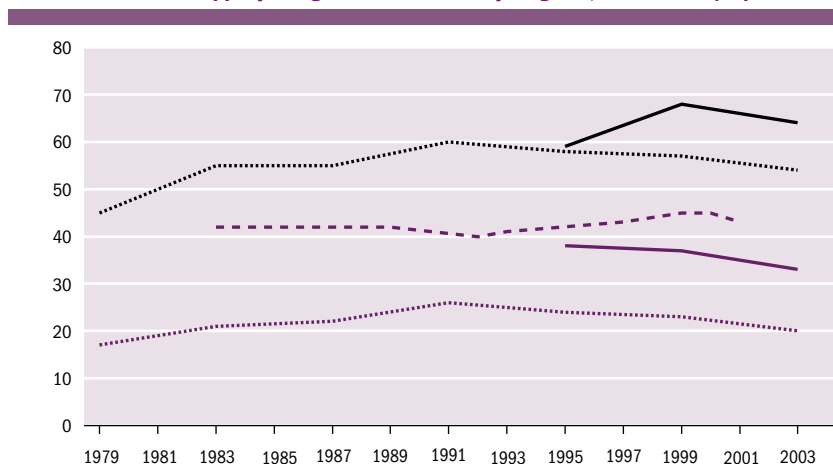
4.3 Het middenveld

4.3.1 Terugblik

Ontwikkelingen in de bevolking en bevolkingsgroepen

Begonnen wordt met een blik op het lidmaatschap van organisaties en de deelname aan vrijwilligerswerk. Figuur 4.3 brengt de situatie in beeld vanaf de jaren zeventig. Noch de bevolkingsenquêtes (waarop de grafiek gebaseerd is) noch institutionele tellingen bij organisaties zelf wijzen voor de afgelopen 25 jaar op een algehele afname in de animo om zich bij maatschappelijke organisaties aan te sluiten. Ook voor actieve participatie in de vorm van vrijwilligerswerk is het beeld overwegend stabiel. Voor zowel het aangesloten zijn bij organisaties als het vrijwilligerswerk geldt wel dat er in het meest recente tijdvak tekenen zijn van enige teruggang.

Figuur 4.3 Aandeel van de bevolking van 18 jaar en ouder, dat lid is van een maatschappelijke organisatie^a en dat vrijwilliger is, 1979-2003 (in procenten)



lid van minstens een organisatie — (inclusief) (exclusief) - - - - - vrijwilliger
lid van meer dan een organisatie — (inclusief) (exclusief)

a In het geval van de lijn 'lid van organisatie excl' betreft het lidmaatschap van een politieke partij, vakbond, organisatie met een maatschappelijk doel, onderwijsorganisatie, vrouwenorganisatie, sportvereniging, zang- of muziekvereniging, hobbyvereniging of jeugdvereniging. De lijn 'lid van organisatie incl' heeft betrekking op het lidmaatschap van de genoemde organisaties met nu daaraan toegevoegd een natuur- of milieuorganisatie (vanaf 1995) en een categorie 'overige verenigingen' (alle jaren).

Bron: SCP (AVO '79-'03); CBS (DLO ('83-'95), POLS ('97-'02))

Onder de kalme oppervlakte kunnen natuurlijk duidelijke veranderingen bij afzonderlijke bevolkingsgroepen schuilgaan. Voor het lidmaatschap van verenigingen en organisaties geeft tabel 4.3 daarvan een indruk, via een vergelijking van de situatie in 2003 met die in 1979. In het bovenste deel van de tabel gaat het om de gemiddelde effecten, in het

onderste deel om veranderingen in de effecten in het laatste vergeleken met het eerste meetjaar. De tabel laat zien dat in 2003 een kleiner deel van de bevolking lid was van een politieke partij of vakvereniging en een groter deel van maatschappelijke en recreatieve organisaties dan in 1979 het geval was. De jongste leeftijdscategorie telt duidelijk minder leden van een politieke partij maar wel meer leden van op recreatie gerichte verenigingen dan de categorie van 35 jaar en ouder. Vergeleken met 1979 is de jongste categorie minder vaak aangesloten bij zowel vakbonden als maatschappelijke organisaties en recreatieve verenigingen. Vrouwen maken minder deel uit van alle vier de organisatietypen, maar in tegenstelling tot de jeugd zijn zij zich de afgelopen 25 jaar meer gaan organiseren op de verschillende terreinen. Kerkleden deden dit alleen in politieke partijen en maatschappelijke organisaties. Dat hoogopgeleiden oververtegenwoordigd zijn bij veel organisaties is een bekend gegeven.

Tabel 4.3 Achtergronden en ontwikkelingen van het lidmaatschap van verenigingen en organisaties tussen 1979 en 2003 (gecorrigeerde relatieve kansenverhoudingen^a)

	minstens een organisatie ^b	politieke partij	vakbond	actiegroep of ideële organisatie ^c	recreatieve vereniging ^d
2003 (i.p.v. 1979)	1,1	0,2 ***	0,7 ***	2,0 ***	2,1 ***
16-34 jaar (i.p.v. 35 jaar of ouder)	1,1	0,4 ***	1,0	1,5	2,7 ***
vrouw (i.p.v. man)	0,3 ***	0,7 *	0,6 ***	0,6 *	0,5 ***
hoger opgeleid (i.p.v. lager)	3,1 ***	2,1 ***	3,0 ***	3,7 ***	1,9 ***
vier grote steden (i.p.v. niet)	1,0	0,6 **	1,0	2,3 **	1,0
kerklid (i.p.v. niet)	1,0	0,6 *	0,7 **	0,3 ***	1,2
interactie-effecten:					
16-34 jaar in 2003	1,0	1,0	0,7 ***	0,7 *	0,7 ***
vrouw in 2003	1,5 ***	1,0	2,8 ***	1,6 **	1,3 ***
hoogopgeleid in 2003	0,8 *	1,1	0,7 ***	1,0	0,9
vier grote steden in 2003	0,8 **	1,5 *	0,9	0,7 **	0,8 **
kerklid in 2003	1,0	1,7 ***	1,1	1,8 ***	0,9

a Significantie: * = $p < 0,05$, ** = $p < 0,01$ en *** = $p < 0,001$ (tweezijdig). Een getal boven de 1 duidt op een positief effect, een getal kleiner dan 1 op een negatief effect.

b Organisaties: politieke partij, vakbond, organisatie met algemeen maatschappelijk doel, onderwijsorganisatie of schoolvereniging, vrouwenvereniging, sportvereniging, zang- of muziekvereniging, hobbyvereniging, jeugdvereniging.

c Organisaties met een specifiek maatschappelijk doel: actiegroepen, wereldwinkel, Amnesty International, enzovoort.

d Sportvereniging, hobbyvereniging, zangvereniging of muziekvereniging.

Bron: SCP (AVO'79-'03)

Er zijn aanwijzingen dat het percentage vrijwilligers sinds halverwege de jaren negentig enigszins terug aan het lopen is, vooral in de jongste leeftijdsgroep. Vanuit het middenveld zelf nemen uiteenlopende organisaties een toename van het percentage passieve leden waar. Die slinkende animo voor actieve betrokkenheid raakt vooral organisaties die gedragen worden door veel gezamenlijke inzet van de leden, zoals sportverenigingen, vrouwenbonden, politieke partijen, kerken.

Knulst en Van Eijck (2002) analyseerden op basis van de tijdbestedingsonderzoeken uitvoerig de correlaten van ontwikkelingen in het vrijwilligerswerk. Zij concluderen dat met name de volgende drie van belang zijn: een groeiend tijdgebrek, vooral bij werkenden; algemene opschorting van vrijwilligersactiviteiten tot de derde levensfase, als de belemmeringen van gezin en carrière weg zijn; een verschil in mentaliteit tussen oudere en latere generaties door socialisatieverschillen. De eerste twee tendensen zullen ertoe leiden dat het steeds vaker voorkomt dat men pas na de pensionering start met vrijwilligerswerk, de derde tendens vormt een structurele bedreiging, die ook na de pensionering tot een geringere inzet voor organisaties kan leiden.

Verschuivingen bij drie soorten maatschappelijke organisaties

Politieke partijen, vakverenigingen en kerken zijn van oudsher belangrijke organisaties op het Nederlandse maatschappelijke middenveld. In het navolgende wordt kort ingegaan op enkele ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia bij hen hebben voorgedaan. Vanwege het onderwerp van dit hoofdstuk, democratie, wordt wat langer stilgestaan bij de positie van politieke partijen.

Politieke partijen. In tabel 4.4 staan de veranderingen in de ledentallen van politieke partijen sinds 1978. Het gaat om partijen die al sinds betrekkelijk lange tijd in het parlement vertegenwoordigd zijn.⁵ De partijpolitieke organisatiegraad was ook aan het begin van de geanalyseerde periode al zeer gering, maar uit de tabel blijkt dat de meeste partijen er sinds de jaren tachtig nog minder in slagen leden aan zich te binden. Eind jaren zeventig was 5% van het electoraat aangesloten, in 1986 was dit 4%, in 2002 nog slechts 2%. Ook de Nederlandse kiezersonderzoeken laten zien dat de partijpolitieke participatie daalt, vooral onder hoogopgeleiden en leden van maatschappelijke organisaties. Dat wil zeggen dat de partijpolitiek krimpt bij een moderniseringsvoorhoede en haar verankering verliest in het maatschappelijk middenveld (Dekker 2000: 89). Er is wel gesproken over de opkomst van de ‘moderne kaderpartij’ waarbij mensen zich aanmelden om actief te zijn of een functie te vervullen.

Tabel 4.4 Ledentallen van in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen, 1978-2004 (in absolute aantallen)

	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2004
CDA ^a	164.500	153.490	127.849	125.033	107.000	89.000	78.000	77.000
GPV	12.143	13.047	13.044	13.015	14.179	14.366		
RPF	5000	9.800	7.960	8.330	9.939	12.132		
Christen Unie ^b	17.143	22.847	21.004	21.345	24.118	26.498	27.250	25.074
D66	12.000	15.000	8.000		14.500	13.747	12.188	13.507
PPR	12.500	9.500	6.250	6.150				
PSP	8.500	10.297	6.450	3.612				
CPN	7.500		8.500	5.700				
GroenLinks ^c	28.500		21.200	15.462	12.500	11.873	15.037	20.503
PvdA	121.000	105.306	100.979	96.600	70.000	61.720	57.374	61.935
SGP	18.000	20.760	21.500	23.000	23.700	23.800	25.907	25.700
SP					15.892	21.975	27.291	43.389
VVD	101.000	101.309	86.821	64.554	54.000	52.197	47.441	44.196
totaal	457.143	438.509	387.353	345.994	321.710	300.810	290.488	311.304

a In 1978 optelling van KVP, ARP en CHU.

b Tot 2002 optelling van RPF en GPV.

c Tot 1992 optelling van PPR, PSP en CPN.

Bron: Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen (diverse Jaarboeken)

Het afkalvend ledenbestand is slechts één van de meest in het oog springende ontwikkelingen die zich voordeden. Sinds de jaren zestig zijn politieke partijen van karakter veranderd wat hun interne organisatiestructuur, institutionele inbedding en benadering van de kiezer betreft. Het is een verschuiving die ook in andere Westerse landen wordt waargenomen, en die prominent aanwezig is in menige politicologische beschouwing. Niet alleen de term ‘moderne kaderpartij’ maar ook begrippen als ‘new politics’ en ‘kartelpartij’ verwijzen naar aspecten van de verandering. Al in de jaren zestig wordt er gesproken over de transformatie van de oude ‘massapartijen’ in ‘catch-allpartijen’(Kirchheimer 1966). Partijen leggen steeds meer hun ideologische veren af en laten hun opstelling toenemend bepalen door actuele issues en de getijdenwisselingen van de publieke opinie. Ze zijn gespitst op verwerving van de steun van wie maar bereid is de partijdoelstellingen bij te vallen, en benadrukken ook steeds vaker de persoonlijke kwaliteiten en het charisma van hun leiders. Kortom, ze gaan steeds meer trekken van het Amerikaanse systeem vertonen, waarin de partijen opereren als verkiezingsmachines die buiten partijnominaties en verkiezingstijd nauwelijks zichtbaar zijn.

Katz en Mair (1995) wijzen op een ander aspect. De teruglopende ledentallen en kleinere vaste achterban, de lossere organisatiestructuur en de oriëntatie op een

breed maar diffuus electoraat maken partijen volgens hen steeds afhankelijker van staatsubsidies. Daarmee ontwikkelen 'catch-allpartijen' zich geleidelijk tot 'kartelpartijen' die een andere relatie met zowel de civil society als de staat onderhouden. Steeds minder functioneren ze als bemiddelende instanties tussen beide, gefixeerd als ze zijn op de toegang tot het staatsbestuur, en ten slotte vormen ze nog slechts een onderdeel van het staatsapparaat. Dit geeft vervolgens tegenkrachten de wind in de zeilen in de vorm van politiek cynisme, anti-establishment sentimenten, politiek populisme en de opkomst van antipartijen (Katz en Mair 2002).

In het verzuilde Nederland (1860-1960) vloeide de keuze voor een politieke partij voornamelijk voort uit de maatschappelijke en levensbeschouwelijke positie van mensen.⁶ Bij de katholieke en gereformeerde volksdelen werden destijds de meest uiteenlopende levensdomeinen vanuit confessionele beginselen georganiseerd. Het contrast met de afgelopen decennia is groot: dalende opkomstcijfers, sterk afgenomen bindingskracht van politieke partijen, moeilijk te voorspellen verkiezingsuitslagen, een flink toegenomen ontvankelijkheid voor het bewandelen van buitenparlementaire paden. Thomassen et al. (2000) stellen vast dat maatschappelijke achtergrondkenmerken aan betekenis hebben ingeboet voor de verklaring van kiesgedrag. Naast sociale klasse en kerkelijke gezindte zijn ook waardeoriëntaties en ideologieën van minder belang geworden. Van meer betekenis werden daarentegen de persoonlijke kenmerken van zowel de burgers als de politieke leiders, hun opvattingen over actuele politieke strijdpunten, de inschatting van het vermogen van politieke partijen of individuele politici om maatschappelijke problemen op te lossen en de bijdrage die het regeringsbeleid daaraan lijkt te leveren.

Vakbonden. Als particuliere belangenverenigingen waarin werknemers zijn georganiseerd, vormen vakbonden traditioneel een belangrijk onderdeel van de Nederlandse civil society. Via de media, maar ook via hun vertegenwoordiging in onder andere de Sociaal-Economische Raad, de Stichting van de Arbeid en de Kamers van Koophandel geven zij die werknemers een publiek gezicht en een stem in het overheidsbeleid. In absolute zin is het aantal leden in de afgelopen decennia voortdurend gegroeid (momenteel ongeveer 1,8 miljoen). Maar de organisatiegraad begon rond 1980 vrij abrupt afbrokkelen. In de jaren vijftig bedroeg hij zo'n 40% en in 1979 verenigden de vakbonden nog 36% van de beroepsbevolking; vier jaar later was dit 31% en momenteel ruim een kwart. Er bestaan grote verschillen tussen landen en tussen bedrijfstakken qua organisatiegraad⁷, maar de teruggang is een internationaal verschijnsel en heeft zich in vrijwel alle bedrijfstakken voorgedaan. Tot de factoren die van invloed zijn geweest, behoren het werkgelegenheidsverlies in een aantal industriële sectoren met een traditioneel hoge organisatiegraad, de snelle toename van deeltijdarbeid en de opkomst van flexibele banen (uitzendwerk en tijdelijke arbeid) (Albeda en Dercksen 1994).

Bij het ontstaan van de vakbonden speelde een uitdrukkelijk ideologische oriëntatie en politieke motivatie een prominente rol. Behalve het streven naar maatschappelijke hervormingen ter verbetering van de positie van de werknemers stond wederzijdse

steunverlening centraal. Deze aspecten zijn steeds meer op de achtergrond geraakt door een ontwikkeling van de vakbond in de richting van een professionele dienstverlenende organisatie, een 'sociale ANWB' die naast collectieve belangenbehartiging vooral juridische advisering en andere individuele diensten aan de leden biedt.

Kerken. De vormgeving van de Nederlandse civil society is lange tijd in sterke mate verweven geweest met de geschiedenis van de Nederlandse kerken. De periode van de verzuiling vormde daarvan het hoogtepunt. Het aantal verzuilde landelijke organisaties had rond 1960 zijn piek bereikt, daarna zette de ontzuiling in, gepaard aan een snelle ontkerkelijking. Mensen kregen de vrijheid om al dan niet voor een kerk te kiezen en behoren daar steeds minder alleen op grond van traditie of afstamming toe. Ook de oude (rooms-katholieke en Nederlands hervormde) volkskerken ontwikkelden zich steeds meer tot vrijwilligerskerken. De ontkerkelijking wordt gekenmerkt door duidelijke tempowisselingen. De jaren twintig van de vorige eeuw waren bijvoorbeeld een periode van acceleratie; hetzelfde geldt voor de jaren zestig en tachtig. In de jaren vijftig maar ook de afgelopen tien jaar had de ontkerkelijking een duidelijk gematigder verloop. Van een kentering is er sinds meer dan honderd jaar echter geen sprake geweest en in de jongste decennia heeft ons land zich internationaal gezien van een achterhoede tot een voorhoede van de ontkerkelijking ontwikkeld, met de jongste generatie als kopgroep. De afbrokkeling manifesteert zich over een breed front: in het lidmaatschap, het kerkbezoek, de deelname aan overgangsrituelen, de rekrutering van ambtsdragers. Het profiel van de overblijvende kerkleden is bovendien niet dat van voorname dragers van het moderniseringsproces.

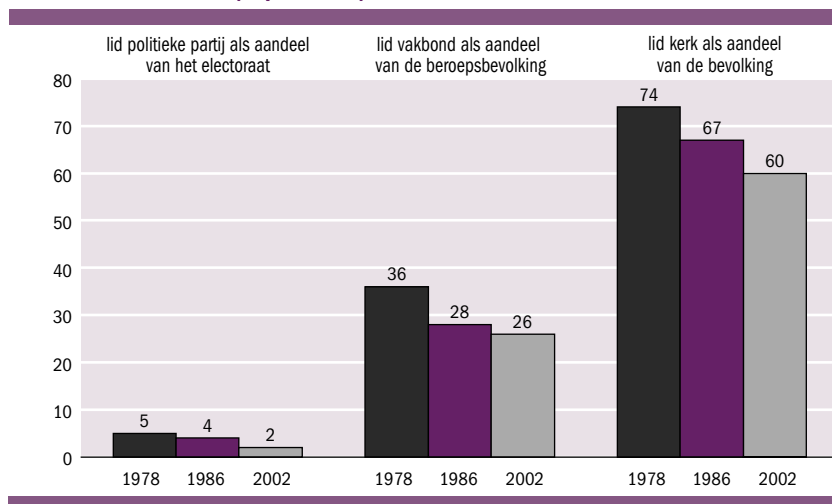
Nog altijd vormen de kerken vitale sociale gemeenschappen en is de plaatselijke gemeente of parochie een van de cruciale plaatsen waar Nederlanders elkaar regelmatig ontmoeten en gerekruteerd worden voor participatie. Maar voor een groot en almaar groeiend deel van de bevolking fungeren de kerken als een soort openbare nutsbedrijven: niet bedoeld om je activiteiten voortdurend op af te stemmen, maar om gebruik van te maken als dat nodig is, bij biografische overgangsmomenten bijvoorbeeld, nationale gebeurtenissen of collectieve rouwverwerking. In Nederland worden de kerken door steeds kleinere minderheden in stand gehouden ten behoeve van velen. Er is in dit verband wel gesproken van 'vicarious religion' (Davie 2001).

De leegloop gaat niet gepaard met een aanwas bij organisaties als het Humanistisch Verbond (dat vandaag de dag over ongeveer hetzelfde ledental beschikt als in de tijd dat de ontkerkelijking vol op stoom kwam) of van het percentage dat zich als atheïst betitelt (dat nog altijd gering is). Het gros van de bevolking bekent zich noch tot orthodoxe kerkelijkheid noch tot het andere uiterste van een overtuigd ongelof. Religie is geïndividualiseerd en gedemocratiseerd. Er is minder externe dwang en meer spiritueel zoekgedrag gekomen, dat vaak uit zeer uiteenlopende bronnen put en zich moeilijk laat vangen in traditionele categorieën. Individuele geloofsbeleving is zeker niet nieuw, wel nieuw is dat Nederlanders zo massaal vanuit een levensbeschouwelijke *patchwork*identiteit in het leven staan.

Aldus een typering van enkele ontwikkelingen bij drie soorten organisaties in de civil society. Het beeld is monochroom geschetst in brede penseelstreken. Er zijn politieke partijen met een gestaag toegenomen ledental (SP), er zijn bedrijfstakken waar de vakbondsorganisatiegraad juist toeneemt (ICT), en er zijn in de sfeer van de kerken ook organisaties met een toenemende aanhang (de Pinkstergemeenten, Jehova's Getuigen, Mormonen), nog afgezien van de groei van de islam in Nederland (zie hoofdstuk 3). Het overheersende patroon in deze sectoren van het maatschappelijk middenveld is niettemin onmiskenbaar dat van afbrokkeling van traditionele institutionele structuren. Figuur 4.4 illustreert dat nog eens voor de afgelopen 25 jaar.⁸

Hieruit concluderen dat Nederlanders niet meer te motiveren zijn tot maatschappelijke inzet, gaat te ver. In eerdere edities van dit Rapport is al gedemonstreerd dat tal van ideële organisaties kunnen bogen op een zeer sterke aanwas (gericht op internationale hulp, natuur- en milieu, morele kwesties). Er heeft zich een breed scala van politieke participatiewijzen ontwikkeld buiten de officiële politieke kanalen om, zoals er ook sprake lijkt te zijn van een brede belangstelling voor niet kerkelijk gebonden vormen van spiritualiteit.

Figuur 4.4 Afnemende bindingskracht van drie soorten organisaties in de civil society, 1978-2002 (in procenten)



Bron: Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen (diverse Jaarboeken); CBS (StatLine)

De afgenomen bindingskracht van traditionele organisaties op de gebieden van politiek, arbeid en levensbeschouwing is exemplarisch voor de veranderingen die zich op brede schaal aan het voltrekken zijn. Om daarop in te gaan, verplaatsen we nu de blik naar de toekomst.

4.3.2 Toekomstige ontwikkelingen

In het resterende deel van deze paragraaf worden drie ontwikkelingen besproken waarvan verwacht mag worden dat ze van invloed zijn op de toekomstige sociale infrastructuur van de civil society. De eerste is individualisering, die zich onder andere uitdrukt in de groei van tertiaire organisatievormen. De tweede ontwikkeling is informalisering, zich op het terrein van de participatie manifesterend in een verschuiving naar *democracy from below*. Ten slotte is er nog de informatisering waarvoor de verbreiding van toepassingen uit de informatie- en communicatietechnologie (ICT) ten behoeve van de communicatie en participatie illustratief is (zie voor deze en andere 'I's' verder hoofdstuk 1 van dit rapport).

Op basis van een in 2003 uitgevoerde enquête bij een aantal maatschappelijke organisaties wordt hier en daar vermeld of deze de verschuivingen waarnemen en hoe ze de gevolgen inschatten.⁹

Van clubhuis naar gironummer

Er zijn nogal wat conceptualisering van individualisering. Een kernelement is vrijwel altijd dat traditionele maatschappelijke verbanden – dorp, buurt, klasse, kerk, gezin – veel van hun dwingende karakter hebben verloren en de ruimte om het leven naar eigen inzicht en behoefte in te richten aanzienlijk is gegroeid. Dat mensen steeds meer zichzelf nemen als uitgangspunt van denken en handelen, en hun eigen leven als integratiebron van sociale betrekkingen beschouwen, verdraagt zich slecht met de negentiende-eeuwse ideeën over organisatievorming. Veel van de huidige organisaties op het middenveld stammen uit die denkwereld, waarin de organisatie of de groep als primair gold en de persoon op de tweede plaats kwam. Men was allereerst gereformeerd of katholiek, vervolgens ook nog Nederlander. Een fijn vertakt conglomeraat van verzuilde organisaties begrenste de psychologische actieradius. Media en opinieleiders uit eigen stal leverden de oren en ogen waarmee de omringende samenleving werd waargenomen, omheiningen hielden de kudde op peil en groepsidentificatie maakte de participant. De organisatiestructuur was hiërarchisch en bureaucratisch. Zij was piramidaal met aan de basis een brede vertakking in allerlei lokale afdelingen (cf. Skocpol 2003; Duffhues et al. 1985).

Dat past allemaal minder in de huidige tijd en lijkt evenmin binnen afzienbare termijn zijn aantrekkingskracht te herwinnen. Daarmee is overigens niet gezegd dat individualisering gemeenschappelijke strevingen, groepsbewustzijn, gemeenschapsvorming of collectieve belevingen uitsluit (zie o.a. Lichterman 1996; en Duyvendak en Hurenkamp 2004). Veel ideële organisaties floreren en er blijft behoefte aan gezamenlijke identificatie, bij herdenkingen, rondom het koningshuis, naar aanleiding van sportevenementen, enzovoort. Mensen herkennen elkaar ook in het belang dat zij aan individualiteit hechten, en zijn bereid zich daar samen sterk voor te maken. Een individualiserende samenleving is dus niet per se een egocentrische samenleving. Wel gaat de individualisering gepaard met het verdwijnen van emancipatoire motieven als grond om zich te organiseren.

De organisaties die vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw ontstonden onder de paraplu van de verzuiling, waren net als de sociale bewegingen uit de jaren zestig en zeventig van de afgelopen eeuw, voor een groot deel gericht op de emancipatie van bevolkingsgroepen (de gereformeerde kleine luyden, katholieken, arbeiders, boeren, vrouwen, homoseksuelen). Zij stelden die groepen in staat een rol op het publieke schouwtoneel voor zich op te eisen en als volwaardige burgers aan de democratie deel te nemen. Maar emancipatie als inspiratiebron droogt langzaam op. De relaties met organisaties worden overwegend functioneel en anoniem. Organisaties worden ervaren als facilitair: ze moeten de infrastructuur en middelen leveren waarmee men vervolgens zelf of met andere geïnteresseerden aan de slag gaat, kleinschalig en syncretistisch maar daarom niet minder gemotiveerd. Vanuit de organisaties is er minder sturing en dwang langs verticale lijnen dan voorheen, maar meer een dienstbare, klantgerichte opstelling, interactief en bijsturend, gebaseerd op egalitaire verhoudingen.

Vergeleken met enig tijd geleden is de keuzevrijheid binnen de Nederlandse civil society al sterk gegroeid en deze zal nog verder toenemen: waar wil ik bijhoren, welke rol neem ik daarbij op mij en hoe lang blijf ik dat doen – er is meer zappedrag. Er zijn minder vaststaande zekerheden en automatismen, er is meer zoekgedrag van burgers naar kanalen via welke zij uitdrukking kunnen geven aan wat hen ter harte gaat. Initiatieven worden nu betrekkelijk vaak genomen vanuit het besef van de eigen verantwoordelijkheid en met inzet van de eigen persoonlijkheid (die men dan ook erkend en gewaardeerd wil zien). De binding met organisaties vertoont steeds vaker de trekken van een lat-relatie die ruimte laat voor wisselende contacten, de organisaties zelf lijken steeds vaker op een soort participatie-uitzendbureaus.

De ondervraagde functionarissen van maatschappelijke organisaties geven te kennen dat zij zich de afgelopen decennia gaandeweg zijn gaan instellen op een ander verwachtingspatroon. Tot het bezoek van vergaderingen of bijeenkomsten is hun achterban volgens hen steeds minder te motiveren en relatief intense wijzen van identificatie (bv. in de vorm van ‘evangelisatiearbeid’ ten behoeve van de club waarbij men is aangesloten) verdwijnen. Wel is de bereidheid tot het geven van financiële steun nog steeds groot. Maar: voor wat hoort wat. Mensen stellen aan de organisaties waarbij zij zijn aangesloten, steeds meer eisen in termen van een adequate belangenbehartiging, efficiënte werkwijze en professionele dienstverlening. En zij stellen die eisen ook op terreinen waar het niet om zuiver economische doelen of directe dienstverlening aan henzelf gaat, zoals internationale hulpverlening, inzamelingsacties voor een goed doel of de sportbeoefening van hun kinderen.

De veranderde verwachtingen zullen in de komende jaren gepaard blijven gaan met professionaliseringstendenzen op het maatschappelijk middenveld. De afgelopen decennia vielen die tendensen onder andere te herkennen in een over de hele linie forse toename van het aantal betaalde krachten dat bij maatschappelijke organisaties in dienst is, en ook in een steeds sterkere commerciële oriëntatie bij het organiseren van activiteiten en het aanbieden van diensten door ideële organisa-

ties. Binnen organisaties tekent zich een tendens af naar grotere fragmentering en verzelfstandiging van organisatieonderdelen, tussen organisaties een tendens naar meer samenwerking en uitwisseling vanuit gedeelde belangen.

Doe het zelf!

Individualisering is verbonden met informalisering die zich manifesteert in de egaliserende van voorheen hiërarchische verhoudingen. Organisatiestructuren krijgen het karakter van netwerken (die in veel opzichten virtueel van aard zijn). De oude structuren waren veelal geografisch verankerd en verbonden met een specifieke leefsituatie. Oude pleisterplaatsen van het informele publieke leven buiten gezin en werkkring – de ‘third places’ van Ray Oldenburg (1999) –, waar mensen elkaar ontmoetten, samen ontspanden en de dagelijkse gebeurtenissen doornamen, ondervinden vooral bij de jongste generatie nu al flinke concurrentie van virtuele contacten in cyberspace, en dat zal zeker niet minder worden.¹⁰ Plaatsgebonden vormen van sociale interactie worden minder dominant.

Veel van hun dynamiek ontleent de toekomstige participatiewijzen aan het gegeven dat ze niet als een kant-en-klaarpakket worden overgedragen, van generatie op generatie, binnen de veilige beslotenheid van een vaststaande groep. Participatie krijgt steeds meer het karakter van een open project, een dynamisch proces waarin men zelf aan de slag gaat en dat vorm krijgt vanuit de uiteenlopende identiteiten en voortdurende rolwisselingen die het moderne leven met zich mee brengt. Lidmaatschap en fysieke aanwezigheid – de basis van het traditionele verenigingsleven – verliezen aan belang; contact houden, geïnformeerd worden, communiceren en professionele dienstverlening zullen aan belang winnen. Persoonlijke kenmerken, belangen of interesses zijn bepalend, niet een met de geboorte gegeven en levenslange groepsloyaliteit.

Dat heeft consequenties voor de organisaties op het maatschappelijke middenveld tussen burger en staat. In de toekomstige configuratie zullen die organisaties steeds meer fungeren als een soort ‘servers’ in de netwerksamenleving en ontmoetingsplaatsen zijn waar men elkaar vanuit verschillende windrichtingen en expertises treft. De gevolgen zijn momenteel al merkbaar in het vrijwilligerswerk. De toekomstige vrijwilliger zal projectgericht zijn en ingesteld op wisselende rollen. Hij houdt een schuin oog op zijn vaak volle agenda en knoopt graag aan bij wat hem per levensfase beweegt. Leefstijl wordt steeds belangrijker als motivatie tot participatie. Organisaties als Amnesty International of Greenpeace hebben een hoge symboolwaarde. Via hun donateurschap drukken mensen uit waar ze bij willen horen en zich mee identificeren, wat ze nastreven of graag anders zouden zien.

De afgelopen decennia hebben niet alleen de opkomst te zien gegeven van *advocacy groups* en organisaties zonder leden maar met een grote schare aan financiële begunstigers. In dezelfde periode is de burger zich ook assertiever gaan gedragen en initiatiefrijker geworden. Het percentage Nederlanders dat langs buitenparlementaire kanalen of via ‘onconventionele’ participatiewijzen positie kiest ten aanzien

van ontwikkelingen in de samenleving, is voortdurend gestegen. Aldus ontwikkelt de Nederlandse civil society zich van een conglomeraat van logge mammoetorganisaties tot een participatoire proeftuin. Die ontwikkeling is sterk bevorderd doordat traditionele sociale restricties op het handelen van mensen wegvallen en levensstereotypen die voorheen als onvermijdelijk en gefixeerd werden gezien, steeds meer worden behandeld als onderwerp van keuze en eigen verantwoordelijkheid.

Naast de professional die in naam van een stichting met honderdduizenden donateurs lobbyt, zal ook de ‘politieke knutselaar’ alom op het middenveld aanwezig zijn.¹¹ De ingenieur – representant van het industriële tijdperk – wordt afgelost door de ondernemende doe-het-zelver: in het bedrijfsleven, in de politiek, in de vormgeving van het dagelijks leven en ook op het maatschappelijk middenveld. Hij redeneert niet deductief, vanuit grootse ontwerpen en een planmatige, gecalculerde en gestandaardiseerde inzet van hulpbronnen, maar hij handelt inductief, vanuit hetgeen hij aantreft in zijn omgeving en in directe reactie daarop, gekleurd door zijn persoonlijke beleving en met gebruik van wat hij op zijn levensweg aan inzichten heeft verzameld. Daarbij plaatst hij veelal oude dingen in een nieuwe context (bv. door het starten van een chatbox waarin leden van zijn sportclub van gedachten kunnen wisselen) en combineert hij zaken die traditioneel tot heel verschillende contexten gerekend worden (bij de aanschaf van koffie, meubels of sportschoenen bv. let hij op ideologische aspecten van de productiewijze: kinderarbeid, milieuverontreiniging, mensenrechten, dictatoriale regimes).

Van partijbijeenkomst naar cyberdemocracy

Informatisering (zie ook hoofdstuk 5) is een andere ontwikkeling die terug te vinden is bij bewegingen en organisaties op het maatschappelijk middenveld. De eisen van de informatiesamenleving resoneren bij maatschappelijke organisaties in een veel grotere nadruk op sturing van de publiciteit dan voorheen. De geënquêteerde functionarissen in het middenveldonderzoek noemen een adequate verzorging van de externe publiciteit als het aspect van hun bezigheden waarvan het belang in de afgelopen 25 jaar het sterkst is veranderd; en dit betekent steeds: toegenomen. Er is minder interne cohesie in organisaties en de ramen en deuren zijn steeds wijder opengezet, waardoor men zich veel minder dan vroeger kan beperken tot het preken voor eigen parochie. Het overgrote deel van de onderzochte maatschappelijke organisaties bericht dat er een aanzienlijk grotere nadruk is komen te liggen op het uitdragen van de doelstellingen aan een zo breed mogelijk publiek en op aansluiting bij de daar levende interesses. De moderne productiewijzen zijn pluriform, vraaggericht en kennisintensief; dat geldt ook voor veel moderne vormen van participatie en het leiden van maatschappelijke organisaties. Oude organisaties hebben veel van hun schroom voor publiek effectbejag overwonnen en huren mediadeskundigen, opiniepeilers en communicatieadviseurs in.

De ‘virtualisering’ van sociale relaties is een belangrijke ontwikkeling voor de sociale infrastructuur van de civil society. Tijd en ruimte krijgen een andere betekenis in cyberspace. Via computergemedieerde netwerken kunnen veel meer mensen gelijktijdig communiceren en participeren dan via *face-to-face*contacten; vergeleken met de oude massamedia is die communicatie veel meer gekenmerkt door gelijkwaardigheid en *bottom-up*initiatieven. Grote aantallen mensen met een zeer diverse achtergrond, die elkaar anders nooit zouden hebben ontmoet, komen met elkaar in contact. Er is sprake van *weak ties* die van groot belang zijn voor de verspreiding van ideeën en het samenbrengen van onderling sterk verschillende mensen (Granovetter 1983). Onder invloed van de ICT-ontwikkelingen zal de betekenis van individualisering veranderen. In plaats van het verlaten van traditionele sociale verbanden, die op allerlei levensterreinen voortdurend dezelfde collectieve identiteit weerspiegelen, zal zij het combineren behelzen van vele uiteenlopende verbanden, netwerken of informatiestromen op basis van een persoonlijke, maar veelvormige en dynamische identiteit.

Volgens Bovens (2003) heeft het internet de potentie essentiële democratische functies te vervullen. Allereerst in de vorm van informatieverschaffing aan de burgers, die via internet sowieso gemakkelijker toegang krijgen tot vele informatiebronnen. Vervolgens in de vorm van mobilisatiemedium en marktplaats van nieuwe participatievormen. Ten slotte kan het internet directe contacten tussen burgers en politieke vertegenwoordigers vergemakkelijken. Bovens onderkent ook een aantal gevaren, waaronder een overvloed aan informatie en de bevordering van politieke grilligheid, vluchtige gerichtheid op issues en fixatie op deelbelangen. Op termijn zou internet de temperende, filterende en bindende invloed van intermediaire organisaties kunnen ondermijnen. Als dit gepaard gaat met een digitale tweedeling, dan wordt de kloof verbreed tussen aan de ene kant een goed georganiseerde, geïnformeerde en gemotiveerde politieke elite van hoogopgeleiden en aan de andere kant een diffuse massa van passieve en apolitieke burgers. En dan worden de mogelijkheden die internet biedt voor directe interactie met politieke besluitvormers, voornamelijk door de eerste groep worden benut.

Politieke partijen hebben leden nodig in situaties waarin traditionele vormen van *face-to-face*campagne voeren overheersen. Als ze echter hun electorale steun kunnen vergroten via andere kanalen, met elektronische communicatie, zullen ze niet meer zo actief zijn in de rekrutering van leden (Norris 2002). Internet kan veel functies hebben voor organisaties: e-mail, lobbying bij volksvertegenwoordigers en bestuurders, het mobiliseren van activisten of leden, informatieverschaffing via nieuwsbrieven en dergelijke, het inzamelen van geld en het rekruteren van supporters, het informeren van het publiek en de media over standpunten. Internet is met name nuttig voor transnationale netwerken die bepaalde zaken bepleiten. Via het internet kunnen mensen zich aanmelden voor voorspraak- en lobbygroepen, deelnemen aan on-linediscussies, steun betuigen aan een organisatie en elektronische petitie laten circuleren, nieuwsbrieven met besluitvormingsuitkomsten en acties ontvangen, enzovoort.

Het beschikbare onderzoek maakt duidelijk dat het internet politieke expressie en mobilisatie vergemakkelijkt en de kosten van informatie en communicatie drukt, maar dat onder hen die deze bronnen gebruiken, inderdaad de groepen oververtegenwoordigd zijn die al het meest actief zijn via niet-virtuele kanalen (Norris 2001). Zowel overdreven positieve als zwaar aangezette negatieve verwachtingen zijn prematuur. Voorshands lijkt internet vooral te leiden tot een versterking van bestaande verschillen en tendensen, niet tot radicale veranderingen in de structuur van de representatieve democratie.¹²

4.4 Europa

Gezien het belang van de Europese integratie en de vervlochtenheid van nationale en Europese besluitvorming kan in een verkenning van de toekomst van de democratie en civil society niet voorbij worden gegaan aan de invloed van de Europese Unie. Deze paragraaf omvat een verkenning van de onzekerheden die op de langere termijn (de komende tien à vijftien jaren) zullen spelen met het oog op de Europese integratie en democratische ontwikkeling. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan perspectieven op de toekomst van de Europese integratie in het algemeen, de ontwikkeling van de democratie op Europees niveau, waaronder de betrokkenheid van burgers bij Europa en de rol van de civil society, en de gevolgen van 'Europa' voor de Nederlandse democratie.¹³

4.4.1 De Europese Integratie

De Europese integratie heeft zich in de afgelopen decennia sterk ontwikkeld. Onder invloed van externe factoren zoals de globalisering, het einde van de Koude Oorlog en de val van de muur, en van een interne dynamiek gingen de lidstaten van de Europese Unie over tot intensivering van de samenwerking op een groeiend aantal beleidsterreinen. In twaalf landen voert men inmiddels een gezamenlijke munt en de beleidsterreinen waarop men gezamenlijk optrekt in de economische sfeer, zijn uitgebreid met andere communautaire terreinen¹⁴, met buitenlands en veiligheidsbeleid en met politieke en justitiële samenwerking. Daarnaast sloot een flink aantal landen zich aan bij de Unie. Per 1 mei 2004 zijn 25 landen lid en is de grens van de Unie opgeschoven tot ver in Midden-Europa. Kort gezegd heeft de Europese integratie vanaf de jaren 1980 een groei van de reikwijdte van de Europese Unie te zien gegeven. Er is sprake van verdieping van de integratie op de bestaande communautaire beleidsterreinen, verbreding van het aantal beleidsterreinen en uitbreiding van het aantal lidstaten (WRR 2003: 217). Bij het verkennen van de toekomst zal op deze aspecten worden ingegaan.

De korte termijn

Alvorens over te gaan tot het bezien van de lange termijn, is het nuttig te wijzen op de onzekerheden die al op de korte termijn spelen. Met name zijn dit de gevolgen van de jongste uitbreiding. Met de toetreding van tien nieuwe landen is de Unie in ieder

geval heterogener geworden in economisch, sociaal en bestuurlijk opzicht, en heeft zij meer diverse belangen en visies in huis. Vanuit dat perspectief ligt het in de lijn der verwachting dat de besluitvorming moeizamer zal verlopen dan voorheen. Het gegeven dat de nieuwkomers onderling heel verschillend zijn qua grootte, structuur van de economie en geschiedenis, maakt het risico van blokvorming en polarisatie tussen het oude en nieuwe 'Europa' niet erg waarschijnlijk (Pehe 2004).

Over de economische gevolgen van de uitbreiding hebben economen van het Centraal Planbureau hun licht laten schijnen. Zij schrijven dat een aanzienlijk deel van de economische winst van de uitbreiding al is bereikt door het afbreken van formele handelsbeperkingen met de toenmalige kandidaat-lidstaten begin jaren 1990. Zij verwachten dat de winst voor de toetreders uiteindelijk groot zal zijn, terwijl het de oude leden van de Unie relatief weinig economische winst zal opleveren. (De Mooij en Tang 2003: 49-50).

Behalve over de gevolgen van de uitbreiding, is er nog onduidelijkheid over hoe het ratificatieproces van de Europese Grondwet zal verlopen. In juni 2004 hebben de lidstaten een akkoord bereikt over de Grondwet. Hierin is voorzien in een aantal institutionele veranderingen, zoals de aanstelling van een onafhankelijk voorzitter van de Europese Raad en een minister van Buitenlandse Zaken, en een inkrimping van de Europese Commissie vanaf 2014. Voorts zijn er bepalingen in opgenomen ter versterking van de democratie, waarover later meer. Alvorens tot ratificatie over te gaan legt een aantal landen, waaronder Nederland, de Grondwet voor aan de bevolking door middel van een referendum. Hoewel het in de meeste gevallen een raadgevend referendum betreft (alleen Ierland en Denemarken kennen een bindend referendum), kan een uitkomst ten nadele van de Europese Grondwet op z'n minst leiden tot een vertraging van haar inwerkingtreding.

De lange termijn

Bij het verkennen van de Europese integratie op de lange termijn (de komende tien à vijftien jaar) is een aantal vragen relevant. Allereerst is het onzeker tot hoever de geografische grenzen van de Europese Unie zullen reiken. Daarnaast is het de vraag of de lidstaten op meer of minder beleidsterreinen gaan samenwerken en of de samenwerking zich in supranationale of in intergouvernementele richting zal ontwikkelen.

Geografische grenzen

Na de uitbreiding van de EU met tien landen in 2004 zal de volgende uitbreiding waarschijnlijk bestaan uit Roemenië en Bulgarije, wellicht al in 2007. Ook Turkije heeft de status van kandidaat-lid, ondanks twijfels over de wenselijkheid van toetreding bij Europese politici en in de publieke opinie.¹⁵ Wanneer wordt vastgesteld dat Turkije voldoet aan de algemene toelatingscriteria (de 'Kopenhagencriteria'), zal het naar alle waarschijnlijkheid ook worden toegelaten. Dan zal Turkije qua inwoneraantal de grootste van de dan 28 lidstaten zijn en als zodanig een gewichtige stem krijgen in de Raad en in het Europees Parlement.

Na de waarschijnlijke toetreding van Bulgarije, Roemenië en Turkije komen voor eventuele verdere geografische uitbreiding grofweg vier groepen landen in het vizier. Allereerst de West-Europese landen. Noorwegen, IJsland en Zwitserland hebben er tot nu toe voor gekozen buiten de Unie te blijven maar hebben via economische associatie en vrij verkeer van goederen en diensten wel kunnen profiteren van de Europese integratie. Het is de vraag of zij in de toekomst zullen opteren voor volledig lidmaatschap, maar een groeiende integratie in de Unie is niet onwaarschijnlijk.

Over de landen van de westelijke Balkan¹⁶ besloot de Europese Raad al in 1999 dat zij potentiële kandidaten voor toetreding zijn. Via het proces van Stabilisatie en Associatie is toetreding in het vooruitzicht gesteld. De EU ondersteunt de inspanningen van deze landen om tot nauwere aansluiting bij de Unie te komen. In juni 2004 werd Kroatië kandidaat-lid.

Er zijn auteurs die vaststellen dat er na de toetreding van Turkije eigenlijk geen argumenten meer zijn om Wit-Rusland, Moldavië en de Oekraïne buiten de Unie te sluiten (Bolkestein 2004: 22). Deze landen, inclusief Rusland, vallen samen met de mediterrane landen ten Zuiden van de huidige Unie onder het *nabuurshipsbeleid*. Het doel van dat beleid is de buurlanden te laten profiteren van de voordelen van de Unie, maar op een andere manier dan in het kader van een formeel EU-lidmaatschap. In beleidsnota's van de Commissie over het nabuurshipsbeleid stelt zij expliciet dat de desbetreffende landen op de middellange termijn niet het vooruitzicht op lidmaatschap hebben.¹⁷

Naast de mogelijke toetreding van Turkije, kan ook toetreding van de landen van de westelijke Balkan worden voorzien. Maar daar houdt de grens van de Europese Unie over tien tot vijftien jaar vermoedelijk op. Dat zou kunnen betekenen dat de EU rond het jaar 2020 meer dan dertig lidstaten telt. Om een Unie van een dergelijke omvang te laten functioneren zijn er institutionele aanpassingen nodig. Van verschillende kanten wordt erop gewezen dat uitbreiding en institutionele hervormingen in de pas moeten lopen. Hoe de Unie er institutioneel zou kunnen voor staan omstreeks het jaar 2020 wordt in de volgende paragraaf verkend.

Verdieping en verbreding van de integratie

De geschiedenis heeft laten zien dat ondanks eerdere uitbreiding van het aantal leden en onderlinge verdeeldheid tussen de lidstaten, de Europese integratie is voortgegaan. De samenwerking op communautaire beleidsterreinen zoals de interne markt is intensiever geworden en de agenda van de Unie is uitgebreid met nieuwe beleidsgebieden (Rood 2003: 107). De optimisten leiden hieruit af dat de integratie na eventuele verdere uitbreiding in de toekomst voortgang zal vinden. Voor pessimisten zal de sterk toegenomen heterogeniteit en voortgezette intergouvernementele tendens¹⁸ aanleiding zijn voor de vrees dat de besluitvaardigheid van de Unie hier zo onder te lijden zal hebben dat het uiteindelijk komt tot stagnatie van het integratieproces.

De Unie staan verschillende wegen open om samenwerking in de toekomst vorm te geven. Op de routekaart naar de toekomst kan zij kiezen voor stappen in de richting van een 'steeds hechter wordend verbond' met als mogelijk uiterste eindstation een federatie van Europese staten of voor de tegenovergestelde weg: die van renationalisering of desintegratie. De idee van een 'Europa van twee of meer snelheden' of een jarenlange pas-op-de-plaats vormen enkele van de mogelijke middenwegen die kunnen worden bewandeld.

Met de mogelijkheid dat de Europese integratie tot stilstand komt of afbrokkelt, wordt rekening gehouden door auteurs die de draagkracht van de Unie zien bezwijken onder het gewicht van te veel lidstaten of te veel beleidsthema's. Grote onenigheid over vele politiek geladen onderwerpen kan de integratie doen verzanden, zo is de gedachte. Degenen die dit toekomstperspectief voor mogelijk houden, bepleiten terughoudendheid bij het vergroten van de reikwijdte van de Europese Unie. Bolkestein (2004: 20) brengt zijn ongerustheid onder woorden met de Franse uitdrukking: 'Wie te veel omarmt, kan niet krachtig omhelzen.' Uit het scenario-denken van Duff en Williams (2001: 80-83) kan inspiratie worden geput bij het vinden van omstandigheden waaronder de Europese integratie ook abrupt in het nauw kan komen. Onvoorziene rampen, oorlogen of langdurige economische recessie kunnen ertoe leiden dat de supranationale organen van de Unie nauwelijks meer aan bod komen en dat onder de heersende regeringsleiders grote verdeeldheid ontstaat. Het kan concreet betekenen dat gemeenschappelijke (financiële) afspraken worden ontbonden of dat de sociale agenda wordt geschrapt. Individuele landen zouden zich kunnen gaan onttrekken aan regelingen van de Unie.

Tegenover de weg naar desintegratie ligt de weg die de Unie via een 'steeds hechter wordend verbond' in de richting van een supranationale federatie kan voeren. Omdat er onder de lidstaten geen overeenstemming is over het definitieve eindstation van de Europese integratie, is het moeilijk voor te stellen dat er op de termijn die in deze publicatie wordt verkend, sprake zal zijn van een supranationale federatie van Europese staten.

Het niet expliciet maken van de voorkeur voor een eindstation hoeft echter een verdere integratie niet in de weg te staan. De geschiedenis tot nu toe verhaalt over een gebrek aan overeenstemming over het einddoel, over moeizame onderhandelingen over hervormingen en over een intergouvernementele tendens. Toch heeft deze stapsgewijze benadering in de afgelopen decennia gezorgd voor een nauwere integratie van een groeiende groep lidstaten. Met het recentelijk bereikte akkoord over de Europese Grondwet is de Unie op de weg naar een 'steeds hechter wordend verbond' voortgegaan.¹⁹ Een voortzetting van die geleidelijke integratie in de toekomst ligt voor de hand. Deels omdat alle grote politieke stromingen die in de Europese politiek vertegenwoordigd zijn – de Europese christen-democraten, de sociaal-democraten en de liberaal-democratische partij -, de Europese integratie een warm hart toe dragen. Daar komt bij dat externe factoren, zoals het internationaal terrorisme,

een gezamenlijke aanpak noodzakelijk maken. En daarnaast zal ook de groeiende wederzijdse afhankelijkheid van de lidstaten en de interne dynamiek van de integratie ervoor zorgen dat de reikwijdte van de Europese integratie verder toeneemt. Via een uitbreiding van het aantal lidstaten, een verdieping van de samenwerking op bestaande beleidsvelden en een verdere uitbreiding van het aantal terreinen waarop men gezamenlijk optreedt, zou de Europese Unie impliciet naar een federatie kunnen toegroeien.²⁰

4.4.2 De Europese democratie

Bij het beoordelen van de Europese democratie valt al snel de term *democratisch tekort*. Hoewel veel auteurs erop wijzen dat de democratische controle op het Europese beleid gebrekkig is, zijn er ook commentatoren die stellen dat het democratisch tekort een mythe is (Pijpers 1999). De laatste groep stelt dat de maatstaven voor de parlementaire democratie in nationale staten, niet simpelweg kunnen worden overgenomen voor de beoordeling van het democratisch gehalte van een intergouvernementele constellatie als de Europese Unie. Daarnaast heeft het Europees Parlement inmiddels uitgebreide bevoegdheden. Vanuit dat perspectief is het met de Europese democratie niet zo slecht gesteld.

Degenen die het democratisch tekort een reëel probleem vinden, richten hun kritiek allereerst op de institutionele organisatie van de Unie. Hoewel het Europees Parlement in de loop van de tijd meer bevoegdheden heeft gekregen, blijft zijn rol op een aantal gebieden beperkt. Ook kunnen individuele Commissieleden als uiterste sanctie niet naar huis worden gestuurd en zijn de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie niet direct verantwoording schuldig aan het Europees Parlement. Een ander aspect van het democratisch tekort is het gegeven dat nationale regeringen een deel van de macht hebben verloren aan 'Brussel' en dat dat verlies maar ten dele wordt gecompenseerd op Europees niveau. Verder wordt er gewezen op het gebrek aan transparantie en openbaarheid, met name bij belangrijke onderhandelingen en besluitvorming van de Europese Raad. Ten slotte vormt een tekort aan betrokkenheid van het publiek bij 'Europa' een belangrijk aspect van het democratisch tekort. In dit verband wordt er vaak gewezen op de lage opkomstcijfers bij de Europese verkiezingen en de bij het publiek levende opvattingen over de Europese democratie.²¹

Remedies op de korte termijn

Met de inwerkingtreding van de Europese Grondwet zullen democratische hervormingen worden doorgevoerd. Zo wordt meer openbaarheid in de Europese Raad nagestreefd. Ook krijgt het Europees Parlement meer bevoegdheden en worden de nationale parlementen meer betrokken bij de Europese beleidsvorming. In aanvulling op de versterking van de representatieve democratie zijn er bepalingen opgenomen om de bevolking en haar organisaties direct invloed te geven in de Europese politiek.²² Zo krijgen burgers de mogelijkheid om via een 'volksinitiatief' de Commissie uit te nodigen een wetsvoorstel voor een bepaald probleem of terrein in te dienen. Het initiatief moet worden gesteund door minstens 1 miljoen burgers uit een

aanzienlijk aantal lidstaten. Daarnaast gebiedt de Grondwet instituties van de Unie haar burgers en vertegenwoordigende organisaties mogelijkheden te geven om hun visie op Europese zaken kenbaar te maken. De instellingen van de EU worden opgeroepen een 'een open dialoog' te voeren met de civil society. De Commissie wordt opgedragen brede consultaties te houden met betrokken partijen.

Toch zien veel commentatoren deze veranderingen niet als de oplossing van het democratisch tekort. Voor een werkelijk effectieve aanpak zijn ingrijpender wijzigingen nodig.

Institutionele hervormingen en de betrokkenheid van burgers

Onder de critici van de Europese democratie bestaat het besef dat voor werkelijke democratisering zowel vergaande institutionele hervormingen noodzakelijk zijn als een grotere betrokkenheid van burgers bij 'Europa'. Bij het volgen van de discussies over het opheffen van het democratisch tekort ontstaat het beeld van een vicieuze cirkel: pas bij vergaande institutionele hervormingen wordt het mogelijk om de democratische voorzieningen verder uit te bouwen en kan een levendig politiek debat ontstaan. Behalve op ingrijpende institutionele veranderingen en de daarmee gepaard gaande politisering, wijzen auteurs er in dit verband op dat het wenselijk is aandacht te besteden aan de vorming van Europese burgers, bijvoorbeeld via het onderwijs (SCP 2002; Van Mierlo 2003: 37).

Zoals het twijfelachtig is of de Europese integratie binnen tien à vijftien jaar is uitgemond in een federatie van Europese staten, is het de vraag of de Europese Unie op die termijn is voorzien van alle mogelijke democratische voorzieningen naar het voorbeeld van parlementaire democratieën in de nationale staat. Het bereiken van vergaande institutionele hervormingen, politisering en de vorming van Europese burgers is een proces van de lange adem. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, kenmerkt het proces van de Europese integratie zich als een geleidelijk stappenplan zonder expliciet eindstation. De lidstaten en Europese instellingen zullen in dat stappenplan ook de democratisering van de Unie moeten meenemen, al dan niet gedwongen door de politieke partijen die in hun verkiezingsprogramma's voorstellen doen voor verdere democratisering.²³ Welke rol de civil society in dat proces kan gaan spelen, wordt in de volgende paragraaf belicht.

Europa en de civil society

Maatschappelijke organisaties zijn in toenemende mate actief geworden in de Europese politiek. Vanaf 1987, na de inwerkingtreding van de Europese Akte, toen de Unie zich met meer terreinen ging bezighouden en het Europees Parlement meer bevoegdheden kreeg, begaven steeds meer nationale en internationale (koepel)organisaties zich in de politieke arena van Brussel. Zij spelen een rol in het beleidsproces, van de fase van agendavorming tot en met de implementatie van regelgeving en actieplannen in de lidstaten. Met hun activiteiten leveren maatschappelijke organisaties een bijdrage aan de participatieve democratie.

Europese instellingen en lidstaten erkennen inmiddels het belang van de civil society voor het functioneren van de Europese democratie. De voornemens in het witboek over European Governance van de Europese Commissie uit 2001 om de burgers en de civil society meer te betrekken bij het Europees beleid zijn een aanwijzing voor die erkenning, evenals de bereidheid om maatschappelijke organisaties te betrekken bij de Conventie over de toekomst van Europa.²⁴ Overigens heeft een zestigtal Nederlandse maatschappelijke organisaties in 2002 kritiek geuit op de werkwijze en voortgang van de Conventie. Zij waren niet tevreden over de transparantie en participatiemogelijkheden en pleitten voor meer aandacht voor de sociale dimensie van de Europese integratie (Sociale Alliantie 2002). In de Grondwet zijn uiteindelijk bepalingen opgenomen die ruimte bieden aan de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij Europese beleidsvorming. Zij bieden perspectief voor de verdere ontwikkeling van een consultatiecultuur tussen de Europese instituties en vertegenwoordigers van de civil society.

Het is waarschijnlijk dat in het kielzog van de groei van de reikwijdte van de Europese integratie, de rol van de civil society eveneens zal toenemen. De uitbreiding van de Unie met tien lidstaten, zal ook een toename van de omvang van de civil society teweegbrengen. Hoewel de civil societies van veel Midden-Europese landen nog in ontwikkeling zijn, worden organisaties voortvarend betrokken in internationale en Europese netwerken (WRR 2001: 60). Daarnaast zal een verbreding van het aantal beleidsgebieden en een verdieping van de Europese samenwerking op bestaande terreinen tot gevolg hebben dat steeds meer nationale maatschappelijke organisaties zich Europees gaan organiseren en zich richten op Europese besluitvorming. Met steeds meer organisaties actief in Brussel zullen individuele organisaties een groeiende noodzaak voelen voor gezamenlijk optreden en het sluiten van (ad hoc) coalities. Alleen zo kunnen zij voorkomen volledig in het niet te vallen in het grote geheel.

Door de groei van de activiteiten en de onderlinge relaties van maatschappelijke organisaties in Brussel en verbeteringen in de consultatiecultuur kan de betekenis van de civil society als maatschappelijk middenveld en democratiseringsfactor in Europa toenemen. Tot op heden heeft de Europese Unie geen stappen ondernomen om te komen tot een accreditatiesysteem voor lobbyisten en te consulteren organisaties. Ter regulering van de toenemende drukte in de beleidsbeïnvloeding en uit zorgen om de representativiteit zal de behoefte daaraan wel toenemen. Gezien de gebrekkige openbaarheid rond de Europese beleidsvorming is er veel te zeggen voor een vorm van accreditatie, maar ze heeft ook evidente risico's in termen van een oligarchisering van de beleidsbeïnvloeding en verlies van onafhankelijkheid van maatschappelijke organisaties (Curtin 2003; zie ook Van Schendelen 2002).

Hoewel nu nog niet ontwikkeld, is het niet ondenkbaar dat er binnen tien tot vijftien jaar duidelijke tekenen van een transnationale Europese publieke ruimte te ontwaren zijn. Naast de verwachte verdere integratie en democratisering van Europese instituties zal ook de civil society hier een bijdrage aan leveren. Wanneer maatschappelijke organisaties intensieve Europese banden zijn aangegaan en indi-

viduele burgers als lid van de transnationale bewegingen worden geïnformeerd en gemobiliseerd, zal dit een belangrijke voeding betekenen voor de ontwikkeling van een Europese publieke ruimte. Ook een verwachte uitbreiding van de digitalisering van de informatievoorziening en de communicatie op Europees niveau (Curtin 2003: 67-68) zal bijdragen aan dit proces.

4.4.3 *Europa en het einde van de Nederlandse democratie?*

In het algemeen kan worden gesteld dat deelname aan de Europese Unie voor de deelnemers aan de Nederlandse democratie betekent dat hun bewegingsvrijheid wordt beperkt doordat rekening moet worden gehouden met Europese besluiten en procedures. Anderzijds vergroot zij hun mogelijkheden om de situatie in een gewenste richting te veranderen omdat gezamenlijk optreden de aanpak van grensoverschrijdende problemen mogelijk maakt.

De positie van Nederland in een toekomstige Europese Unie met meer dan dertig leden en nauwer wordende samenwerking op een toenemend aantal beleidsgebieden is die van een kleine lidstaat die genoeg moet nemen met een geringer aandeel van de macht in een groter geheel. Nederland zal minder zetels innemen in het Europees Parlement en minder gewicht hebben in de Europese Raad en de Commissie. Nederland zal het nog meer dan voorheen moeten hebben van het sluiten van coalities en bondgenootschappen om invloed in Europa uit te oefenen. Maar in een Unie met veel nieuwe lidstaten als potentiële medestanders, ontstaan daar meer mogelijkheden toe.

Tot op heden heeft de Europese integratie geen grote aardverschuivingen teweeggebracht in de Nederlandse democratie. Ondanks de inkrimping van de nationale soevereiniteit, heeft het onderwerp van de Europese integratie in Nederland eigenlijk geen rol van betekenis gespeeld in politieke discussies en verkiezingscampagnes. Daarnaast is het Nederlandse partijstelsel onder invloed van de Europese integratie nauwelijks veranderd. En onder invloed van de integratie zijn er geen nieuwe, op Europa gerichte politieke stromingen ontstaan. De enkele eurosceptische stem die zich roert in het Nederlandse politieke debat, bevindt zich buiten het politieke centrum van de macht (Mair 2000: 30-34). Toch kunnen de repercussies van de Europese integratie in de toekomst groot zijn. Wanneer grote institutionele veranderingen, politisering en democratische hervormingen op Europees niveau uitblijven, en de betrokkenheid van burgers laag blijft, kan de onverschilligheid van mensen omslaan in aversie tegen 'Europa', al dan niet gemobiliseerd door eurosceptische bewegingen. Op zo'n moment kunnen de politieke verhoudingen in Nederland sterk wijzigen en wordt renationalisering een mogelijke koers.

De Europese integratie is aan grote delen van de Nederlandse civil society niet voorbijgegaan. Veel maatschappelijke organisaties zijn zich in de afgelopen jaren gaan richten op 'Brussel' en zijn Europese samenwerkingsverbanden aangegaan. Het is de verwachting dat bij een verdere uitbreiding van de reikwijdte van de Unie meer organisaties zich intensiever zullen gaan bezighouden met 'Europa' dan nu het geval is. Met het oog op de rol die zij spelen als intermediair tussen Nederlandse burgers

en Europa, is die ontwikkeling toe te juichen. De civil society laat de Nederlandse burger wennen aan zijn tweede huis: de Europese democratie, en vervult daarmee een waardevolle rol bij de vorming van Europees burgerschap (Van den Berg 2004).

Het is de vraag hoe belangrijk de nationale overheid en de nationale democratie in de toekomst blijven. Het is niet waarschijnlijk dat binnen tien tot vijftien jaar de nationale democratie als de arena waar Nederlanders uiting geven aan hun wensen en belangen, irrelevant is geworden. Zolang lidstaten blijven vasthouden aan hun nationale soevereiniteit, blijft de nationale overheid als regulerende instantie in bedrijf en zullen maatschappelijke organisaties hun pijlen op zowel de nationale als de Europese politici en beleidsmakers richten. Bij een voortschrijdende Europese integratie en een afname van de nationale soevereiniteit zal ook het aandeel van de op 'Europa' gerichte activiteiten van de Nederlandse civil society toenemen.

Omwille van de democratie is het wel noodzakelijk dat een groeiende rol van 'Europa' in het Nederlandse beleid gepaard gaat met het veiligstellen van de inbreng van Nederlandse politieke actoren, zoals het nationale parlement en Nederlandse maatschappelijke organisaties. Met name de Nederlandse nationale overheid moet bereid zijn lagere overheden, parlement en maatschappelijke organisaties in een vroeg stadium te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van Europees beleid. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft erop gewezen dat in het kader van de zogeheten open coördinatiemethode, waarin nationale lidstaten zelf uitvoering geven aan op Europees niveau geformuleerde doelstellingen, de Nederlandse overheid onvoldoende gebruik maakt van de inbreng van maatschappelijke organisaties (RMO 2004: 39-40). Vanuit democratisch oogpunt is dit een gemiste kans. Het vroegtijdig betrekken van deze organisaties geeft burgers de mogelijkheid hun visie op beleidsvoornemens te uiten, invloed te hebben op beleid en in samenwerking met andere participanten in het proces mee te werken aan het formuleren van oplossingen voor maatschappelijke problemen. Door verschillende geledingen in de maatschappij te betrekken bij Europees beleid kan voorkomen worden dat een beperking van de nationale soevereiniteit automatisch leidt tot afbraak van de nationale democratie.

Ondanks de uitbouw van de Europese representatieve democratie via institutionele hervormingen en de ontwikkeling van een participatieve of associatieve democratie via een groeiende rol van de civil society zal de Europese democratie een zorgenkind blijven. Op nationaal niveau kost het politici al moeite om burgers geboeid te houden, voor de verder weg gelegen en minder overzichtelijke Europese politiek zullen zij daarvoor nog veel meer moeite moeten doen. Er is meer dan een reden om dat te blijven doen. Behalve uit democratische idealen en de behoefte aan legitimatie is grote betrokkenheid van burgers nastrevenswaardig om te vermijden dat Europese politiek een aanjager wordt van algehele politieke onvrede.

4.5 Besluit

In dit hoofdstuk is gezocht naar waarschijnlijke ontwikkelingen in de opstelling van burgers (§ 4.2) ten aanzien van het maatschappelijk middenveld (§ 4.3) en met betrekking tot 'Europa' (§ 4.4), die van belang zijn voor de toekomst van de democratie en de civil society. In deze afsluitende paragraaf vatten we de bevindingen kort samen en proberen we ze te combineren.

De uitkomst van de analyse in paragraaf 4.2 van trends in de politieke houdingen en participatie, die in bevolkingsenquêtes naar voren komen, laat zich kort samenvatten als een stijgend politiek zelfbewustzijn van burgers. Deze uitkomst geldt vanzelfsprekend niet voor alle burgers en er zullen zeker ook segmenten in de samenleving zijn aan te wijzen waarvoor ze niet opgaat, maar ze betreft een brede cultuurverandering, die ook niet herleidbaar is op verschuivingen tussen de generaties. De ontwikkeling hoeft niet gebaseerd te zijn op een toename van feitelijke politieke competenties en van mogelijkheden om invloed uit te oefenen, laat staan van feitelijke politieke participatie, om van grote betekenis te zijn voor de toekomst van de democratie en de civil society. Het sterker worden van het idee dat men als individuele burger invloed heeft of in ieder geval zou moeten kunnen hebben wanneer men dat zou willen, daagt politici en maatschappelijke organisaties uit en legt hun beperkingen op, ook al is dat zelfbewustzijn misschien vaak vooral eigendunk.

Op het maatschappelijk middenveld hebben allerlei oude maatschappelijke verbanden veel van hun dwingende karakter verloren. De weg naar de toekomst is er altijd een met tweerichtingsverkeer. De voortschrijdende individualisering ontmoet zeker tegenliggers, maar heeft de organisatiecultuur en organisatiestructuur van traditionele verenigingen onmiskenbaar onder druk gezet. Mensen zullen minder dan voorheen voor een vereniging of organisatie opteren omdat ze geen alternatief hebben of daarvan afhankelijk zijn. Ze zullen dat eveneens minder doen vanwege emancipatoire motieven of omdat er via directe contacten een persoonlijk appel op hen wordt gedaan. En eenmaal aangesloten zullen zij zich er minder sterk mee vereenzelvigen. Al zijn de contacten met de achterban meer incidenteel en functioneel geworden dan ze waren, een aantal traditionele organisaties zal ook op het toekomstige maatschappelijk middenveld een voorname rol blijven spelen. Kerken, politieke partijen en vakbonden blijven het publiek attenderen op maatschappelijke noden en zorgelijke ontwikkelingen. Maar ze zullen steeds minder beschouwd worden als de organisaties die de aangekaarte problemen dan ook moeten oplossen. Met een variant op een uitspraak van de Amerikaanse schrijver John Updike gaan veel traditionele organisaties allengs de trekken vertonen van de billboards van coca-cola: ze zijn op vele plaatsen in de samenleving te vinden, waar ze een dorst opwekken die mensen dan elders gaan lessen.²⁵

De toekomstige Nederlandse civil society zal op een aantal punten verschillen van de huidige. Ze wordt minder gedragen door loyaliteit die op traditie is gebaseerd of gezamenlijk ervaren maatschappelijke achterstelling. Haar ontwikkeling zal minder worden voortgestuwd door ideologische gedrevenheid, groepssolidariteit of oriën-

tatie op collectieve belangen. Zij zal worden gekenmerkt door meer differentiatie en fragmentatie. De banden zullen losser zijn en zich vaker beperken tot zakelijke, contractuele relaties. Allianties hebben vaker het karakter van gelegenheidscoalities met een sterkere concentratie op specifieke, actuele issues, die worden benaderd vanuit persoonlijke belangen en deelbelangen. Een voortgezette professionalisering drukt zich onder andere uit in een privatiseringstendens, gerichtheid op hetzij pure belangenbehartiging hetzij adequate dienstverlening, een bedrijfsmatige aanpak en marktorientatie. Er zijn steeds minder actieve leden en steeds meer cliënten of consumenten, maar ook steeds meer actieve burgers die hun activisme niet vanuit een formele organisatie vorm geven.

Voor de toekomst van de democratie in de Europese Unie biedt de Europese Grondwet uitzicht op institutionele hervormingen voor de versterking van de representatieve democratie. Op de korte en middellange termijn moet daarvan geen spectaculair effect worden verwacht op de betrokkenheid van burgers. Het doen ontstaan van een grote betrokkenheid van de bevolking bij 'Europa' is een langdurig proces, dat niet alleen via de weg van hervormingen van de representatieve democratie zal plaatsvinden. Meer aandacht voor de vorming van Europese burgers via het onderwijs kan een bijdrage leveren aan dat proces, een versterking van Europese oriëntaties en Europese discussies in de media eveneens. Daarnaast biedt juist de meerlagigheid van de EU mogelijkheden om elementen van deliberatieve en associatieve democratie te versterken, rekening houdend met nationale tradities en diversiteit. De methode van de open coördinatie zou door politisering en stijgende binnenlandse participatie van belanghebbenden een geëigend mechanisme kunnen zijn voor de democratisering van de Europese beleidsvorming. Het vergelijken met en leren van andere lidstaten in het kader van gemeenschappelijke doelstellingen en criteria kan bijdragen aan een Europeanisering van politiek en democratie, die verdergaat dan een krachtige volksvertegenwoordiging en belangenbehartiging in Brussel. De verwachte lossere banden tussen achterban en maatschappelijke organisaties maken het niet vanzelfsprekend dat een groeiende Europese rol van maatschappelijke organisaties automatisch leidt tot evenredige groei van de betrokkenheid van de achterban bij 'Europa'.

Voor de toekomst van de democratie zal 'Europa' wel een probleem blijven. Democratische instituties en betrokkenheid zijn niet gemakkelijk te realiseren, een feitelijke vermindering van het Europese democratische tekort wordt niet gemakkelijk erkend,²⁶ en het risico is reëel dat door verdere Europeanisering van de beleidsontwikkeling de politieke legitimiteit van de parlementaire politiek op nationaal niveau wordt uitgehold (zie diverse bijdragen in Klingemann en Neidhardt 2000).

Niet alleen voor Europa, maar ook voor andere inter- en supranationale verbanden alsook voor allerlei vormen van politiek en bestuur van organisaties binnen en buiten de overheid wordt tegenwoordig het bestaan van een democratisch deficit als probleem gesignaleerd. Onder andere onder de vlag van *governance* verspreiden zich democratische overwegingen van gelijkheid en representativiteit in nieuwe verhoudingen buiten de sfeer van expliciet politieke *government*. Dat kan aanleiding geven

tot actiegroepen en bewegingen die expliciet democratisering eisen. Maar zeker zo interessant is het op allerlei plaatsen manifest worden van eisen van *accountability* en *transparency*, niet toevallig in de wereldtaal geformuleerd. In de plaats van het opeisen van invloed en medezeggenschap om het belang van zichzelf of een achtergestelde groep te behartigen, komen universele eisen van goed gedrag en worden bijna belangenloze vragen gesteld: waarom stelt u informatie niet algemeen beschikbaar?, tegenover wie of wat verantwoordt u zich eigenlijk?²⁷ Dergelijke vragen kunnen grote democratiseringseffecten hebben. Ze voeren de druk op om publiekelijk verantwoording af te leggen voor het gebruik van macht (al blijft het veelal democratisering zonder demos).

Terug naar de toekomst van de politieke democratie in Nederland. Daarvoor moet, vergeleken met nu, worden uitgegaan van meer zelfbewuste of assertieve burgers (die sceptisch zijn over de betrokkenheid van hun medeburgers en over de kwaliteit van de politici – zie bijlage), van een lossere en vluchtiger maatschappelijk middenveld en van een politiek stelsel dat, mede door de Europese integratie, voor de meeste burgers ongrijpbaarder wordt. Deze combinatie roept spanningen op en geeft aanleiding tot frustraties. Om die te verzachten en binnen de perken te houden, zijn er ruwweg vier soorten vernieuwingen mogelijk en deels ook in ontwikkeling:

- 1 proberen de grootschalige en welhaast onvermijdelijke ‘toeschouwersdemocratie’ (De Beus 2002) aantrekkelijker te maken voor het (electorale) publiek;
- 2 die democratie aanvullen met plebiscitaire elementen, zoals referenda, die kunnen voorzien in de behoefte aan meer zeggenschap en kunnen bijdragen aan politisering ten behoeve van 1);
- 3 meer deliberatieve elementen opnemen in het uitwerken van doelstellingen en maatregelen van overheidsbeleid; en
- 4 zelfbestuur in de maatschappij buiten de politieke democratie versterken.

De eerste twee veranderingen zijn onderwerp van de politieke vernieuwingen van het huidige kabinet, de derde is al langer doel van pogingen van interactieve beleidsontwikkeling en van experimenten op vooral lokaal niveau. Essentieel hierbij is de discussie en belangenafweging tussen burgers, die ontbreekt bij eenvoudige inspraak. De vierde verandering lijkt aan de orde te komen waar het huidige kabinet in het streven naar politieke en bestuurlijke vernieuwing, meer dan eens, verwijst naar ‘de civil society’ (BZK 2003). Bij nader inzien is dat toch vooral een verwijzing naar alles wat geen overheid is. Het element van vrijwillige samenwerking tussen burgers speelt geen grote rol, laat staan dat de overheid een rol wordt toebedacht bij het ondersteunen en stimuleren daarvan.

Het versterken van vrijwillige samenwerking en het goed benutten ervan voor het realiseren en besturen van collectieve voorzieningen zouden echter wel eens de grote opgave voor de toekomst van de democratie kunnen zijn. Het is onwaarschijnlijk dat die vanzelf gerealiseerd wordt als de overheid zich maar terugtrekt. Voor de politieke democratie is versterking van het maatschappelijk zelfbestuur niet in de laatste

plaats van belang om aanwezige behoeften aan zeggenschap en betrokkenheid te accommoderen en overdreven verwachtingen van zelfbeschikking en van de eigen invloed te corrigeren. De veronderstelling is niet dat burgers massaal uit zijn op meer participatie en bestuurlijke verantwoordelijkheden – dergelijke behoeften worden door politici en politicologen gemakkelijk overschat (Hibbing en Theiss-Morse 2002) – maar wel dat velen daartoe in staat zijn en dat de ervaringen die zij ermee hebben opgedaan, waardevol zijn.

Al in 1840 ging De Tocqueville uitvoerig in op de risico's van het individualisme (in de zin van overschatte individuele autonomie) in een maatschappij van vrije en gelijke burgers en op de beperkingen van een beroep op de overheid. Vervolgens stelde hij: 'Onder de wetten die de menselijke samenlevingen regeren lijkt er één preciezer en helderder dan alle andere. Willen de mensen beschaafd blijven of worden, dan moet onder hen de kunst van het zich met elkaar verenigen evenredig groeien en verbeteren met het gelijk worden van hun omstandigheden.' (De Tocqueville 1961: 159). De democratische gelijkheid is nu groter en het individualisme wijder verbreid dan De Tocqueville zich ooit zal hebben kunnen voorstellen. De beschreven tendensen op het Nederlandse en Europese maatschappelijk middenveld suggereren echter dat de kunst van het associëren daarmee geen gelijke tred heeft gehouden.

In deze bijlage worden enkele resultaten over politiek en participatie besproken uit de enquête naar de toekomstverwachtingen van de bevolking uit 2004 van het SCP (TOS'04). Er moet rekening mee worden gehouden dat de ondervraagden althans over deze onderwerpen wat negatiever zijn dan gebruikelijk is in bevolkingsenquêtes. Bij een aantal identieke vragen tonen ze zich aanzienlijk ontevredener dan de respondenten van eerder onderzoek. Zo stemt in TOS'04 63% in met de uitspraak dat 'mensen zoals ik' geen enkele invloed hebben op wat de regering doet; van de respondenten in Culturele veranderingen in Nederland van eind 2002 (CV'02, zie tabel 4.1) was dat 52%; tevreden met het functioneren van de democratie in ons land is 52% van de TOS-respondenten en 71% van de Eurobarometer-respondenten een jaar eerder (EB'03, zie tabel 4.2); en terwijl 51% in TOS'04 het een goede zaak vindt dat Nederland lid is van de EU, vond 75% dat in de EB van 2003. De verschillen kunnen veroorzaakt zijn door het tijdstip van het onderzoek (wellicht is de bevolking tussen 2002 en 2004 negatiever geworden) en door afwijkingen van TOS ten gevolge van de voorselectie van respondenten uit een regelmatig geënquêteerd bestand. Belangrijker zijn waarschijnlijk de wijze van ondervragen (nu schriftelijk, in de andere onderzoeken mondeling) en het thema in de vragen (nu de – zorgwekkende? – toekomst, in de andere onderzoeken een variëteit aan actuele onderwerpen resp. de Europese Unie). In de tijdreeksen in de hoofdtekst is daarom gebruikgemaakt van onderzoeken met een gelijkblijvende opzet. In deze bijlage worden meningen over verwante onderwerpen en leeftijdsgroepen vergeleken. Die vergelijkingen zijn informatief, onafhankelijk van een correcte schatting van de mening van de gemiddelde Nederlander.

Tabel B4.1 toont de verwachtingen in de bevolking van de toekomstige politieke en maatschappelijke betrokkenheid en van de ontwikkeling in de medezeggenschap van werknemers. De groepen die meer en die minder verwachten van de medezeggenschap van werknemers, houden elkaar in evenwicht. De groep die meer aanhang verwacht in 2020 voor organisaties die voor het eigen belang opkomen, is groter dan de groep die minder verwacht. Bij de overige soorten betrokkenheid en participatie overheerst de verwachting dat het allemaal minder wordt. Dat geldt het meest voor het vrijwilligerswerk – tegenover elke Nederlander die in 2020 meer deelname aan vrijwilligerswerk verwacht, staan er ruim drie die minder verwachten – en het minst voor de betrokkenheid bij de Europese politiek, waar de groep jongeren die (nog) minder betrokkenheid verwacht in evenwicht wordt gehouden door de groep jongeren die toename waarschijnlijker acht. In het algemeen wijken de leeftijdsgroepen in hun opvattingen erg weinig van elkaar af.

Tabel B4.1 Verwachtingen van de politieke en maatschappelijke betrokkenheid en van de medezeggenschap van werknemers in 2020, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten^a)

in het jaar 2020 is...		leeftijdsgroepen			
		allen	16-34 jr	35-54 jr	≥ 55 jr
de betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij de landelijke politiek	(veel) minder	38	38	37	40
	(veel) meer	15	20	13	13
de betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij de Europese politiek	(veel) minder	37	33	37	41
	(veel) meer	28	33	29	24
de bereidheid van burgers om politiek actief te zijn	(veel) minder	43	39	44	45
	(veel) meer	12	15	11	12
het lidmaatschap van verenigingen voor sport, hobby en culturele activiteiten	(veel) minder	35	35	39	31
	(veel) meer	20	21	18	20
de deelname aan vrijwilligerswerk	(veel) minder	52	57	53	46
	(veel) meer	15	13	15	18
het aantal leden en donateurs van organisaties die algemene belangen behartigen	(veel) minder	40	38	43	39
	(veel) meer	15	18	14	14
het lidmaatschap van belangenorganisaties die opkomen voor hun eigen leden	(veel) minder	23	22	25	21
	(veel) meer	34	36	35	30
de medezeggenschap van werknemers	(veel) minder	28	24	30	30
	(veel) meer	30	34	28	29

a De vermelde antwoorden tellen met 'ongeveer gelijk' op tot 100%; de 5-7% respondenten die 'geen idee' invulden, zijn niet meegerekend.

Bron: SCP (TOS'04) gewogen resultaten

Nadere analyse leert dat bij afzonderlijke verwachtingen de eigen participatie en betrokkenheid van enige invloed zijn. Zo zijn mensen die zelf redelijk of sterk geïnteresseerd zeggen te zijn in politiek, relatief positief over de ontwikkeling van de politieke betrokkenheid (maar niet over de ontwikkeling van de bereidheid om politiek actief te zijn). Mensen die zelf vrijwilligerswerk verrichten, zijn positiever gestemd over de toekomstige aantallen vrijwilligers dan zij die dit niet doen.

Tussen alle acht verwachtingen in tabel B4.1 bestaan positieve relaties: naarmate men minder politieke betrokkenheid verwacht, verwacht men minder lidmaatschappen, minder medezeggenschap, enzovoort. De acht verwachtingen blijken samen een redelijke schaal te vormen (Cronbachs alfa = 0,75), die niet beter wordt door medezeggenschap of recreatieve organisaties of juist belangenorganisaties te verwijderen. Blijkbaar is er een vrij diffuse verwachting van de ontwikkelingen in de sociale en politieke participatie en betrokkenheid.

In tabel B4.2 wordt er naar de achtergronden van die verwachting gekeken, allereerst naar enkele sociaal-demografische achtergronden en de indicatoren voor

de eigen participatie en betrokkenheid, vervolgens inclusief twee algemene houdingen en ten slotte inclusief de algemene verwachting van de situatie in Nederland in 2020. Die laatste verwachting blijkt het belangrijkste. Daarnaast is het vertrouwen in de medemens van belang en zijn vrouwen, ook als wordt gecorrigeerd voor deze en andere factoren, pessimistischer gestemd dan mannen. Het zelf verrichten van vrijwilligerswerk en de eigen politieke interesse hebben op de samengestelde maat van de verwachte sociale en politieke betrokkenheid van anderen nauwelijks respectievelijk geen invloed.

Tabel B4.2 Achtergronden van de verwachtingen van participatie en betrokkenheid in 2020, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (bèta's^a)

	1	2	3
seks: vrouw	- 0,08 ***	- 0,08 ***	-0,09 ***
leeftijd: 16-34 jaar	0,06 **	0,06 **	0,05 *
≥ 55 jaar	0,02	0,01	0,03
opleidingsniveau: laag -> hoog	0,04 *	0,02	- 0,00
is zelf geïnteresseerd in politiek	0,03	0,03	0,01
verricht zelf vrijwilligerswerk	0,05 *	0,04 *	0,04 *
tevreden met het leven dat men leidt:			
niet zo -> buitengewoon		0,05 *	0,01
sociaal vertrouwen ^b		0,12 ***	0,08 ***
situatie Nederlandse samenleving in 2020:			
allerslechtst -> allerbest			0,24 ***
verklaarde variantie (in %)	1,3	2,9	8,2

a Likertschaal van minstens zes van de acht items uit tabel B4.1; significantie: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$ en *** $p < 0,001$ (eenzijdig).

b Vindt dat over het algemeen 'de meeste mensen wel te vertrouwen zijn' i.p.v. dat 'men niet voorzichtig genoeg kan zijn in de omgang met mensen'.

Bron: SCP (TOS'04)

In tabel B4.3 wordt voor de besluitvorming over belangrijke zaken in ons land een viertal mogelijke verschillen tussen 2020 en thans voorgelegd met de vraag hoe waarschijnlijk en hoe wenselijk men die acht.

Tabel B4.3 Besluitvorming over belangrijke kwesties in 2020: verwachtingen en wensen, bevolking van 16 jaar en ouder in totaal en in drie leeftijdsgroepen, 2004 (in procenten^a)

in het jaar 2020 ...	dat is	leeftijdsgroepen			
		allen	16-34 jr	35-54 jr	≥ 55 jr
worden beslissingen over belangrijke kwesties minder genomen door regering en parlement en meer in overleg tussen belangenorganisaties	(zeer/eerder) onwaarschijnlijk	50	53	54	41
	(zeer/eerder) waarschijnlijk	36	34	35	42
	(zeer/tamelijk) onwenselijk	20	15	22	22
	(zeer/tamelijk) wenselijk	58	61	59	53
worden beslissingen over belangrijke kwesties minder genomen door politici en vaker door deskundigen	(zeer/eerder) onwaarschijnlijk	44	46	48	35
	(zeer/eerder) waarschijnlijk	45	43	44	50
	(zeer/tamelijk) onwenselijk	14	11	14	18
	(zeer/tamelijk) wenselijk	66	66	70	60
houden politici bij het nemen van beslissingen over belangrijke kwesties minder rekening met hun ambtenaren en adviseurs	(zeer/eerder) onwaarschijnlijk	49	52	52	41
	(zeer/eerder) waarschijnlijk	35	32	35	40
	(zeer/tamelijk) onwenselijk	60	60	66	54
	(zeer/tamelijk) wenselijk	16	13	15	23
worden beslissingen over belangrijke kwesties regelmatig genomen via elektronische referenda waaraan burgers thuis via internet mee kunnen doen	(zeer/eerder) onwaarschijnlijk	28	31	31	22
	(zeer/eerder) waarschijnlijk	61	60	62	62
	(zeer/tamelijk) onwenselijk	18	16	17	22
	(zeer/tamelijk) wenselijk	54	58	59	45

a De vermelde antwoorden tellen met 'geen mening' respectievelijk 'maakt me niet uit' op tot 100%.

Bron: SCP (TOS'04) gewogen resultaten

De antwoorden lijken gevoed door een grote scepsis tegenover politici. Zo acht een minderheid het waarschijnlijk dat besluitvorming verschuift van politici naar belangenorganisaties, maar zou een meerderheid een dergelijke verschuiving wel wenselijk vinden. Een meerderheid zou verder graag een verschuiving zien naar besluitvorming door deskundigen en zou het onwenselijk vinden als politici minder naar hun ambtenaren zouden luisteren. Ongeveer de helft van de ondervraagden zou regelmatige referenda willen en een meerderheid acht het waarschijnlijk dat het daar ook van gaat komen. Ouderen zijn wat minder overtuigd van de wenselijkheid hiervan. Meestal zijn de verschillen tussen de leeftijdsgroepen ook nu weer vrij klein.

Analyse van de samenhang tussen de oordelen over waarschijnlijkheid en wenselijkheid laat in alle vier gevallen de relatie zien dat naarmate men iets waarschijnlijker vindt, men het ook wenselijker acht. Erg sterk is die relatie echter niet – de associatiemaat gamma varieert van 0,16 (deskundigen) tot 0,30 (referenda) – en de combinatie van 'zeer onwaarschijnlijk' en 'zeer wenselijk' is in alle vier gevallen populairder dan men statistisch zou verwachten.

Noten

- ¹ In dit hoofdstuk ligt de nadruk op feitelijke en waarschijnlijke ontwikkelingen; in het onlangs verschenen rapport van de WRR over democratie (Engelen en Sie Dhian Ho 2004) wordt dieper ingegaan op de problemen van de politieke democratie en op verschillende perspectieven van waaruit daarvoor oplossingen kunnen worden gezocht.
- ² Een groot verschil doet zich eigenlijk alleen voor in tabel 4.1 bij de voorkeur voor meer inspraak voor studenten (de jongste generatie 28-44 procentpunten meer vóór dan de oudste) en bij de voorkeur voor een sterke leider (de oudste generatie 29-30 procentpunten meer vóór dan de jongste). Bij de tevredenheid met het functioneren van de democratie in Nederland in tabel 4.2 lijkt er sprake van een interessante omkering. De jongste generatie is in 2003 plotseling minder tevreden dan de oudste. Dit betreft gegevens uit het voorjaar; de Eurobarometer van het najaar meet tevredenheid bij 64% van de jongste en 58% van de beide andere generaties. Het lijkt erop dat de jongste generatie begin 2003 voorop loopt in het ontevredener worden van de hele bevolking.
- ³ Trends zijn gezocht op basis van zoveel mogelijk jaarlijkse metingen tussen 1973 en 2003 (met voor de Eurobarometer één meetpunt per jaar en wel het eerste met het maximale aantal haalbare indicatoren) met als criteria dat er metingen zijn over een periode van minimaal 25 jaar; dat een lineaire, logaritmische of polynomiale trendlijn in deze periode minstens 80% van de variantie in meetpunten verklaart; en dat de tot 2020 doorgetrokken lijn tussen 0 en 100 blijft. Voor de vier indicatoren waarvoor dit kon, bleek een polynoom de best passende trend op te leveren: demonstratievrijheid (tweedegraads; 85% verklaarde variantie), inspraak voor burgers (vierdegraads; 87%), protestgeneigdheid (tweedegraads; 84%) en sterke leiders (tweedegraads; 96%).
- ⁴ Volgens de Nationale Kiezersonderzoeken en de SCP-enquêtes Culturele veranderingen in Nederland is de steun toegenomen van zo'n 60% in het begin van de jaren zeventig tot rond de 80% in de afgelopen jaren.
- ⁵ Niet vermeld zijn daarom de 1000 leden waarover de OSF en de 4000 leden waarover de LPF in 2004 beschikt.
- ⁶ Bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1959 stemde 84% van de katholieken op de KVP en 95% van de gereformeerden op een protestants-christelijke partij.
- ⁷ In Zweden, Denemarken en Finland is meer dan driekwart van de werkenden aangesloten, in bijvoorbeeld Frankrijk amper 10%. In de drie eerstgenoemde landen lopen werkloosheidsverzekeringen via de vakbonden, beschikken de bonden over een geïnstitutionaliseerde infrastructuur in bedrijven en nemen zij deel aan centrale overlegstructuren. In ons land is het eerste niet en het tweede in veel mindere mate het geval, in Frankrijk speelt de vakbeweging in geen van de drie opzichten een rol van betekenis (Visser en Ebbinghaus 1996). In ons land zijn er honderden vakbonden. Ter illustratie van de verschillen per bedrijfstak kan gelden dat van de werknemers in de sector vervoer per water of door de lucht meer dan de helft lid is, tegen ongeveer 13% van die in de detailhandel of groothandel en een luttel 6% van die in de ICT-sector, al vormt de laatste wel een van de weinige sectoren met een groeiende organisatiegraad.
- ⁸ Voor de kerken is gebruikgemaakt van de CBS-leefsituatie-enquêtes, die aansluiten bij de (centrals)vraagstelling van de volkstellingen, de enige landelijke gegevens die over een werkelijk lange termijn (150 jaar) beschikbaar zijn. Onderzoeken waarin een andere (tweetraps)vraagstelling wordt gebruikt, komen tot een aanzienlijk hoger percentage buitenkerkelijken. Maar de trend blijft hetzelfde: die van een snelle ontkerkelijking.

- ⁹ Het onderzoek is halverwege 2003 uitgevoerd in de vorm van een enquête onder de woordvoerders van 75 betrekkelijk grote organisaties op het Nederlandse maatschappelijke middenveld (d.w.z. 50.000 leden/donateurs of meer). In de vragenlijst lag het accent op de mate waarin de organisaties een bijdrage leveren aan de maatschappelijke participatie, en op de rol die zij spelen vanuit het oogpunt van sociaal kapitaal. De woordvoerders is onder andere gevraagd de huidige situatie op een aantal kenmerken te vergelijken met die anno 1980.
- ¹⁰ Volgens Oldenburg stimuleert de teloorgang van dit soort informele ontmoetingsplaatsen het stellen van eisen en verwachtingen aan de arbeidsomgeving, de intieme relaties en het gezinsleven, waaraan deze niet kunnen voldoen.
- ¹¹ Hij figureert onder allerlei namen in de literatuur, zoals de ‘*everyday maker*’ (Bang en Sørensen 2001), ‘*monitorial citizen*’ (Schudson 1998) en ‘*political consumer*’ (Micheletti et al. 2003) die betrokken is bij allerlei terreinen van ‘*Subpolitik*’ (Beck 1986) of ‘*life politics*’ (Giddens 1991). Ondanks accentverschillen verwijzen de begrippen alle naar een politieke dimensie van het dagelijks leven en de kwesties die daar spelen: kinderopvang en basisonderwijs, gezondheidszorg en informele hulpverlening, veiligheid, kwaliteit van de leefomgeving en inrichting van de buurt, enzovoort. De genoemde auteurs maken duidelijk dat de betrokkenheid (uiteindelijk) bepaald niet per se lokaal begrensd hoeft te blijven. Niet zelden verkrijgt zij een nationale of zelfs internationale dimensie. De activiteiten richten zich veelal in eerste instantie op instituties die een prominente rol spelen in het dagelijks leven van burgers (gezin, werkkring, zorgarrangementen, de plaatselijke gemeenschap), maar vervolgens komen veelal ook instituties van de brede samenleving in beeld (maatschappelijke organisaties, multinationals, ambtelijke instellingen, politieke partijen, verkiezingen, volksvertegenwoordigers).
- ¹² Volgens Bovens is het meest waarschijnlijke scenario dat het internet een aantal aspecten toevoegt aan de kenmerken van de representatieve democratie, die in eerdere historische perioden tot ontwikkeling kwamen. Ook andere auteurs beschouwen de ICT-toepassingen vooral als een aanvulling op de oude media en informatiekkanalen en niet zozeer als een substituut daarvoor (bv. Edwards 2003). Te denken valt aan websites en nieuwsgroepen naast kranten en televisie-uitzendingen, aan webmasters en opinieonderzoekers naast media-adviseurs en partij-ideologen of aan allerlei vormen van dienstverlening via internetportals naast het hanteren van kantooruren.
- ¹³ Zie [www.scp/~De Europese Unie in vogelvlucht.pdf](#) voor aanvullende informatie over Europese instellingen en begrippen in deze paragraaf.
- ¹⁴ Op de gemeenschappelijke ofwel communautaire beleidsterreinen hebben de lidstaten de besluitvorming overgedragen aan instellingen van de Europese Unie. Op andere beleidsterreinen hebben regeringen de besluitvormingsbevoegdheden niet overgedragen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid of de politieke en justitiële samenwerking. Over deze onderwerpen worden besluiten genomen door de lidstaten in de Europese Raad (staatschefs en regeringsleiders) en de Raad van de Europese Unie (ministers). Dit is de zogenoemde intergouvernementele samenwerking.
- ¹⁵ In de eerdergenoemde enquête ROS'04 is een aantal concurrerende opvattingen over de uitbreiding van de EU voorgelegd. Van de respondenten met een mening kiest een meerderheid tegen verdere uitbreiding, 27% vindt uitbreiding wenselijk met de Europese kandidaat-lidstaten die aan de toelatingseisen voldoen, en 15% prefereert een uitbreiding met alle kandidaat-lidstaten die aan de toelatingseisen voldoen, inclusief Turkije (Dekker en Van der Meer 2004). Ouderen en vooral laagopgeleiden staan afwijzender tegenover verdere uitbreiding van de EU dan de rest van de bevolking.

- ¹⁶ Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië, Servië-Montenegro.
- ¹⁷ In maart 2003 presenteerde de Commissie een Mededeling aan de Raad en het Europees parlement, getiteld: 'De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden' (Europese Commissie (2003). Mededeling van de Commissie aan de Raad van het Europees Parlement. de grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden, COM(2003) 104 definitief. In mei 2004 kwam de Commissie met een strategienota over het Europees nabuurschapsbeleid (Europese Commissie (2004). Mededeling van de Commissie. Europees Natuurschapsbeleid. Strategiedocument, COM(2004) 373 definitief. In beide stukken wordt benadrukt dat het nabuurschapsbeleid beoogt de betrekkingen met de Europese Unie te versterken maar dat het geheel los staat van mogelijkheden tot toetreding. Volgens Van der Meulen (2004: 16) is het nabuurschapsbeleid een duidelijke breuk met eerder beleid om landen die belangstelling hebben om zich aan te sluiten bij de Europese Unie en die succesvolle politieke en economische hervormingen hebben doorgevoerd, te belonen met lidmaatschap. Van der Meulen (2004:17) formuleert kanttekeningen bij de benadering om de betrokken buurlanden geen perspectief op lidmaatschap te bieden.
- ¹⁸ Commentatoren van de Europese integratie constateren dat het gewicht van de supranationale Europese Commissie als 'hoeder' van het gemeenschappelijk Europees belang afneemt ten gunste van het gewicht van de intergouvernementele Europese Raad. Zie noot 13.
- ¹⁹ De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV 2003) signaleerde in de ontwerp-Grondwet echter ook voorstellen die een stagnatie of teruggang in de integratie kunnen bewerkstelligen, zoals het uitsluiten van sommige beleidsterreinen van harmonisatie en de opname van een uitredingsclausule.
- ²⁰ Rood (2003: 119) noemt deze ontwikkeling de '*remarkable transformation into a quasi-federal polity*'.
- ²¹ De tevredenheid met 'de democratie in Europa' is in Nederland lager dan de tevredenheid met de nationale democratie (tabel 4.2). Dat is in de meeste EU-landen zo (Dekker en Van der Meer 2004). Europees was de opkomst bij de EP-verkiezingen van juni 2004 een dieptepunt, maar in Nederland was ze met 39,1% verrassend hoog in vergelijking met de 29,9% van 1999 (het nationale dieptepunt na voortdurende daling sinds de eerste directe verkiezingen: 57,8% in 1979, 50,5% in 1984, 47,2% in 1989 en 35,6% in 1994).
- ²² In de wetenschappelijke literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen representatieve (vertegenwoordigende, parlementaire) democratie en participatieve (actieve) democratie. In de laatste categorie valt de zogenoemde associatieve democratie waarin democratisch zelfbestuurde maatschappelijke organisaties een rol spelen bij het vertolken van de belangen en visies van burgers en bij het uitvoeren van beleid. Participatieve en associatieve democratie worden niet zozeer gezien als alternatief voor representatieve democratie maar als aanvulling daarop.
- ²³ Zo pleit de christen-democratische Europese Volkspartij (EVP) voor het versterken en ontwikkelen van het Europees burgerschap, spreekt de Partij van de Arbeid zich uit voor een op termijn rechtstreeks gekozen voorzitter van de Europese Commissie, is de vvd voor meer invloed van het Europees Parlement en doet GroenLinks voorstellen voor het 'Europeser' maken van de Europese verkiezingen.
- ²⁴ De Conventie kwam tot een akkoord over een ontwerp-Grondwet voor de Europese Unie. Dit document vormde de basis voor de onderhandelingen tussen de lidstaten over de Europese Grondwet. Zie noot 13.

- ²⁵ Updikes uitspraak heeft betrekking op de kerken die door de hoofdpersoon van *A month of sundays* tijdens zijn jeugd werden bezocht (Updike 1975: 30).
- ²⁶ Hier spelen het probleem dat Europese democratie slechts in zeer beperkte mate gerealiseerd kan worden overeenkomstig de parlementaire democratie waaraan men in eigen land gewend is (Dahrendorf 2002), en het probleem dat het voor burgers aantrekkelijk kan zijn om hoe dan ook vast te blijven houden aan het idee dat Europese politiek ondemocratisch is en dus geen verdere belangstelling of inspanning waardig. Zie Hibbing en Theiss-Morse (2002), die stellen dat in de Verenigde Staten politiek cynisme fungeert als een 'unifying belief' van het grote publiek en een efficiënte individuele legitimatie om zich inhoudelijk niet in de politiek te verdiepen.
- ²⁷ Zie bij voorbeeld het Global accountability project van de in 1951 vanuit het Britse parlement gevormde *One world trust* (<http://www.oneworldtrust.org/>). In dit project worden IGO's, INGO's en TNC's (intergouvernementele organisaties, internationale NGO's en transnationale ondernemingen) op basis van identieke criteria voor o.a. de beschikbaarstelling van informatie en de zeggenschap van leden en *stakeholders* beoordeeld en in (alleszins gemengde) rangordes geplaatst.

Literatuur

- Albeda, W. en W.J. Dercksen (1994). *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- AIV (2003). *Briefadvies Resultaat Conventie aan de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 28 augustus 2003*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Bang, H.P. en E. Sørensen (2001). 'The Everyday Maker'. In: P. Dekker en E.M. Uslaner (red.), *Social Capital and Participation in Everyday Life* (p. 148-161). London/New York: Routledge.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Berg, E. van den (2004). 'Europeanisering van het maatschappelijk middenveld in Nederland'. In: *Europa als sociale ruimte*. Den Haag: Sdu/Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (Advies 28).
- Beus, J. de (2002). *Na de beeldenstorm*. Heerde: Langhout & De Vries.
- Bolkestein, F. i.s.m. D. Eppink (2004). *De grenzen van Europa*. Tiel: Lannoo.
- Bovens, M. (2003). *De digitale republiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- BZK (2003). *Kabinetvisie 'Andere Overheid'*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Curtin, D. (2003). 'Private Interest Representation or Civil Society Deliberation?' In: *Social and Legal Studies* (12) 1, p. 55-75.
- Dahrendorf, R. (2002). *Die Krisen der Demokratie*. München: C.H. Beck.
- Dalton, R.J., B.E. Cain en S.E. Scarrow (2003). 'Democratic Publics and Democratic Institutions'. In: B.E. Cain et al. (red.), *Democracy transformed?* (p. 250-275). Oxford: Oxford University Press.
- Davie, G. (2001). 'Patterns of Religion in Western Europe'. In: R.K. Fenn (red.), *The Blackwell Companion to Sociology of Religion* (p. 264-278). Malden, Mass.: Blackwell Publishers.
- Dekker, P. (2000). 'Politieke participatie'. In: J. Thomassen et al. (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998* (p. 77-92). Den Haag: Sdu.
- Dekker, P. (2002). 'Sterkere democraten, zwakkere democratie?' In: *Beleid en Maatschappij* (29) 2, p. 55-66.
- Dekker, P. en T. van der Meer (2004). 'De publieke opinie'. In: *Bestemming Europa. Europese verkenning 2*. Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Duff, A. and S. Williams (2001). *European Futures: Alternative Scenarios for 2020*. London: Federal Trust for Education and Research.
- Duffhues, T., A. Felling en J. Roes (1985). *Bewegende patronen*. Baarn: Ambo.
- Duyvendak, J.W. en M. Hurenkamp (red.) (2004). *Kiezen voor de kudde*. Amsterdam: Van Genneep.
- Edwards, A.R. (2003). *De gefaciliteerde democratie*. Utrecht: Lemma.
- Engelen, E. en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004). *De staat van de democratie*. Den Haag: Sdu/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-identity*. Cambridge: Polity Press.
- Granovetter, M.S. (1983). 'The strength of weak ties'. In: *American Journal of Sociology* 78, p. 1360-1380.
- Hibbing, J.R. en E. Theiss-Morse (2002). *Stealth Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization*. Princeton: Princeton University Press.
- Katz, R.S. en P. Mair (1995). 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy'. In: *Party Politics* (1995) 1, p. 5-28.
- Katz, R.S. en P. Mair (2002). 'The Ascendancy of the Party in Public Office'. In: R. Gunther, J.R. Montero en J.J. Linz (red.), *Political Parties* (p. 113-135). Oxford: Oxford University Press.

- Kirchheimer, O. (1966). 'The Transformation of the Western European Party Systems'. In: J. LaPalombara en M. Weiner (red.), *Political Parties and Political Development* (p. 177-200). Princeton: Princeton University Press.
- Klingemann, H. en F. Neidhardt (2000). *Zur Zukunft der Demokratie*. Berlin: Sigma.
- Knulst, W.K. en K. van Eijck (2002). *Vrijwilligers in soorten en maten II*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Lichterman, P. (1996). *The Search for Political Community*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mair, P. (2000). 'The Limited Impact of Europe on National Party Systems'. In: *Western European Politics* (23) 4, p. 27-51.
- Meulen, J. van der (2004). *Buurschap houden*. Den Haag: Clingendael Instituut.
- Micheletti, M., A. Follesdal en D. Stolle (red.) (2003). *Politics, Products, and Markets*. Rutgers, NJ: Transaction Publishers.
- Mierlo, H. van (2003). 'De vitaliteit van de nationale staat'. In: F. Scharpf en H. van Mierlo, *De vitaliteit van de nationale staat in het Europa van de 21-e eeuw* (p. 31-43). Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid.
- Mooij, R. de en P. Tang (2003). *Four Futures of Europe*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Norris, P. (2001). *Digital Divide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oldenburg, R. (1999). *The Great Good Place*. New York: Marlowe and Company.
- Pehe, J. (2004). 'Nieuwe lidstaten van EU verschillen meer dan men denkt'. In: *NRC Handelsblad*, 2 mei 2004.
- Pijpers, A. (1999). *De mythe van het democratisch tekort*. Den Haag: Clingendael Instituut.
- RMO (2004). *Europa als sociale ruimte*. Den Haag: Sdu/Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (Advies 28).
- Rood, J. (2003). 'A Federation in the Making?' In: A. van Staden, J. Rood en H. Labohm (red.), *Cannons and Canons*. Assen: Van Gorcum.
- Schendelen, M.P.C.M. van (2002). *Machiavelli in Brussels*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schudson, M. (1998). *The Good Citizen*. New York, N.Y.: Free Press.
- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998, 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie.
- SCP (2002). *Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2003). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/12).
- Skocpol, T. (2003). *Diminished Democracy*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Sociale Alliantie (2002). 'Oproep tot een sociaal Europa'. Geraadpleegd juni 2004 via www.socialealliantie.nl.
- Thomassen, J, K. Aarts en H. van der Kolk (red.) (2000). *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998*. Den Haag: Sdu.
- Toqueville, A. de (1961 [1840]). *De la démocratie in Amérique, tome II*. Paris: Gallimard.
- Updike, J. (1975). *A Month of Sundays*. New York: Random House.
- Visser, J. en B. Ebbinghaus (1996). *Trade Unions in Western Europe since 1945*. London: MacMillan.
- WRR (2001). *Naar een Europabrede Unie*. Den Haag: Sdu/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2003). *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*. Den Haag: Sdu/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

5

ICT EN SAMENLEVING



5.1	Inleiding: individu en innovatie in een informatiesamenleving	225
5.2	Een recente geschiedenis van de verspreiding van ICT	226
5.2.1	De verspreiding van de pc en het internet	226
5.2.2	Toegang tot internet	228
5.2.3	Breedband	229
5.2.4	Embedded technology	230
5.2.5	Gebruik binnens- en buitenshuis	230
5.2.6	Digitale vaardigheden	232
5.2.7	Ongelijkheden in de verspreiding	232
5.3	Gevolgen van de huidige verspreiding van ICT	233
5.3.1	Werken in de informatiesamenleving	234
5.3.2	Communiceren in de informatiesamenleving	236
5.3.3	Consumeren in de informatiesamenleving	238

5.4	De verwachte verspreiding van bestaande ICT-toepassingen	239
5.4.1	S-vormige diffusie	240
5.4.2	Twee modellen: faseverschil of blijvende achterstand	242
5.4.3	Vier remmende factoren	243
5.4.4	Houdingen tegenover technologie	244
5.5	Future scan van technologische innovatie	246
5.5.1	De microchip	247
5.5.2	De verbindende infrastructuur	248
5.5.3	De kracht van het netwerk	249
5.5.4	Interactieve content	251
5.5.5	De interface	251
5.5.6	De wet van Murphy	252
5.6	Gevolgen voor de samenleving	253
5.6.1	Rationalisering	255
5.6.2	Sociale cohesie	257
5.6.3	Sociale ongelijkheid	259
	Noten	262
	Literatuur	263

5 ICT en samenleving

Jos de Haan

5.1 Inleiding: individu en innovatie in een informatiesamenleving

Een maatschappelijk proces dat het aanzien van de eenentwintigste eeuw gaat bepalen, is de toename van de informatie (Schnabel 2000: 21). Technologische innovaties¹ hebben nieuwe mogelijkheden om te communiceren en informatie te verzamelen binnen het bereik van steeds meer mensen gebracht. Het ligt in de verwachting dat deze mogelijkheden alleen maar zullen toenemen en steeds sterker van invloed zullen zijn op zeer uiteenlopende levensterreinen (EMCC 2003). Microsoft-topman Bill Gates voorspelde in 2003 dat de computer over vijf jaar het centrale punt in elke huiskamer zal zijn en de functie van cd's en tv's zal overnemen. Skype wordt gezien als de mogelijk nieuwe hype: gratis telefonie via het internet, met een betere kwaliteit dan die van de vaste telefonie. In toenemende mate zullen mensen met andere personen en zaken verbonden zijn door digitale netwerken. *Personal digital assistants* (pda), auto's en zelfs onderbroeken hebben al of krijgen netwerkconnectiviteit. Het zijn slechts enkele voorstellingen over de plaats die de technologie in het leven van mensen gaat innemen.

Aan de wieg van de innovaties in de informatie- en communicatietechnologie (ICT) staan de ontwikkeling van de microchip en het internet. De microchip heeft de ontwikkeling van de personal computer (pc) mogelijk gemaakt en door het koppelen van computers tot verbonden netwerken ontstond de infrastructuur van de nieuwe informatieoverdracht en communicatie. Aanvankelijk verbond het internet vooral de grote computers van universiteiten en bedrijven. Maar door de verspreiding van personal computers (vanaf begin jaren tachtig) en de presentatie van het world wide web (begin jaren negentig) konden ook steeds meer huishoudens van de nieuwe technologie gebruikmaken. Deze digitalisering van de Nederlandse huishoudens gaat snel en beperkt zich niet tot pc's en internet. Cd-spelers brengen muziek in bits en bytes in steeds meer huizen. De telefoon werd draagbaar, vervolgens mobiel en digitale communicatie alledaags. Ook de media ondergingen een proces van digitalisering: cd, mp3 en dvd werden een succes, digitale televisie en digitale radio wachten op massale verspreiding. Medio 2004 begon Casema met digitale televisie-uitzendingen. Via het internet kunnen hun klanten kijken naar Nederland 1, 2 en 3 en later ook naar alle Nederlandse commerciële zenders, in dvd-kwaliteit.

Behalve zichtbaar zal technologie in toenemende mate vrijwel onzichtbaar in onder meer huizen, werkplaatsen, auto's en kleding verwerkt worden, de *embedded technology*. Ondanks deze brede verspreiding is het toch vooral de multimedia-computer met internetaansluiting die symboliseert dat de gebruiker een plaats in de informatiesamenleving heeft verworven. De aandacht in dit hoofdstuk wordt dan ook vooral gericht op de internetcomputer – als symbool van moderne technologie in de informatiesamenleving.

Naar verwachting zal de diffusie van technologie zich voortzetten en het gebruik van ICT-apparatuur in vrijwel ieders dagelijks leven ingebed raken. In dit hoofdstuk wordt op basis van beschikbare gegevens een beschrijving van de diffusie van de pc en het internet gegeven en op basis van inzichten uit de diffusietheorie een blik op de toekomst geworpen. Ook de onzichtbare technologie krijgt aandacht. De invloed van de technologie laat zich op veel verschillende terreinen voelen, maar om enige eenheid in een beschouwing over haar invloed op de toekomstige samenleving te krijgen, wordt in paragraaf 5.6 aangesloten bij een aantal algemene begrippen: rationalisering, sociale cohesie en sociale ongelijkheid. Een dergelijke kijk op de toekomst kan het echter niet stellen zonder een blik over de schouder. In paragraaf 5.2 komt eerst de verspreiding van ICT in de afgelopen decennia aan bod en in paragraaf 5.3 het onderzoek naar de relatie tussen de diffusie van technologie en het dagelijkse leven. Daarna wordt vooruitgekeken, eerst naar de verdere verspreiding van bestaande technologie in paragraaf 5.4 en aansluitend naar de mogelijke verspreiding van nieuwe technologie, in paragraaf 5.5. Ten slotte komt het leven in een toekomstige informatiesamenleving aan de orde.

5.2 Een recente geschiedenis van de verspreiding van ICT

Dit hoofdstuk is vooral gericht op de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Drie andere clusters van technologische vernieuwingen, biotechnologie, nieuwe materialen en milieutechnologie, blijven daardoor buiten beschouwing (zie SCP 1998: 57-72). ICT omvat een verzameling van computertechnologie, telecommunicatie, elektronica en media. De microchip maakte de komst van de personal computer (pc) mogelijk. De microchip en het internet gelden als de sleuteltechnologieën van de informatiesamenleving. Door het World Wide Web (www) werden de mogelijkheden van internet als informatie- en communicatiemedium voor meer mensen toegankelijk.

5.2.1 De verspreiding van de pc en het internet

Geboorte en groei van het internet

De verbinding van vier universiteiten tot één netwerk, het Arpanet, in Californië in 1969, wordt wel als de geboorte van het internet aangemerkt. Nadien werden ook elders computernetwerken tot stand gebracht. Door de koppeling van deze netwerken ontstond het 'netwerk der netwerken' dat we nu internet noemen. In 1977 telde internet 111 aangesloten computers (hosts), vooral in de Verenigde Staten. Volgens Internet Society (ISOC) waren dat er in 1992 wereldwijd al meer dan een miljoen. En in de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw ging de teller in de richting van 200 miljoen (Huysmans et al. 2004).

Vooral vanaf 1998 nam het aantal hosts wereldwijd sterk toe. Die toename is in belangrijke mate te danken aan de ontwikkeling van het world wide web (www) dat internet toegankelijk maakte voor brede lagen van de bevolking. Het www ontstond uit de combinatie van het internet en hypertext met een grafische interface. De grafische

browsersoftware werd in augustus 1991 op het internet ter beschikking gesteld (Berners-Lee 2000). Daarna verschenen verschillende aangepaste versies op het net. De bekendste werd Mosaic, later verder ontwikkeld tot de Netscape Navigator. Netscape werd een succes en Microsoft dreigde achter het net te vissen, maar met een enorme inhaalslag presenteerde het in 1995 de Internet Explorer (Andrews 1999).

Ook in Nederland waren het eerst de universiteiten en de bedrijven die aansluitingen op het internet realiseerden. Voor het grote publiek in Nederland kreeg het bekendheid door het Amsterdamse experiment De digitale stad, dat in januari 1994 van start ging. Bijna een jaar eerder, in mei 1993, werd de eerste Nederlandse internet service provider, XS4ALL, geïntroduceerd. De groei van het aantal geregistreerde NL-domeinnamen is een goede graadmeter voor de toename van de internetactiviteit in Nederland. Op 1 mei 1986 werd de eerste .nl domeinnaam geregistreerd, in 1999 de 100.000ste en op 19 december 2003 de miljoenste. Zoals het vaker met innovaties gaat, werd het internet aanvankelijk sceptisch bekeken, maar vanaf het midden van de jaren negentig begon het aantal huishoudens met een eigen aansluiting snel te groeien.

Het succes van de pc

Tot nu toe krijgen de meeste mensen toegang tot internet via een pc, die zij in steeds groteren getale ook voor andere toepassingen gebruiken. Dit succes van de pc werd aanvankelijk door computerproducenten als IBM niet voorzien. Eerder dacht men dat een beperkt aantal grote supercomputers wel aan de vraag naar rekenkracht kon voldoen. De eerste pc's waren duur en gebruikersonvriendelijk. De mogelijkheden ervan waren beperkt, ze werden vooral als veredelde typemachine gebruikt. Door de jaren heen werd het bedieningsgemak sterk verbeterd en namen de gebruiksmogelijkheden toe. De besturing werd eenvoudiger door de vervanging van MS-DOS door Windows, met een meer grafische vormgeving zoals eerder de Mac van Apple al introduceerde. De pc werd krachtiger, sneller en steeds vaker voorzien van een cd-rom of zipdrive. Hierdoor namen de toepassingsmogelijkheden toe, die in Windows (en opnieuw eerder op de Mac) ook tegelijkertijd te gebruiken waren (multiple tasking).

Na de trage start in de eerste helft van de jaren tachtig heeft de verspreiding in de jaren negentig een snelle groei doorgemaakt. Het pc-bezit onder de Nederlandse bevolking steeg van 18% in 1985 naar 81% in het voorjaar van 2004. Bijna een derde van de bezitters had in 2004 zelfs twee of meer pc's in huis. De geleidelijke en relatief trage verspreiding – langzamer dan van de kleurentelevisie of de videorecorder – wijst erop dat de pc zich maar moeizaam binnen de leefwereld liet inpassen. Veelal verwierf hij zich een plaats in de werkkamer en niet in de woonkamer. De bediening ervan vergt een actievere houding dan die van de tv of video, meer *lean forward* dan *lean backward*. Hoewel er veel aan de gebruikersvriendelijkheid van de pc is gesleuteld, zou het voor een grote groep waarschijnlijk nog een stuk eenvoudiger mogen.

Ook in het onderwijs is het aantal pc's de afgelopen jaren toegenomen. In het basisonderwijs was er in het schooljaar 1997/'98 één computer per 27 leerlingen

beschikbaar en in het schooljaar 2003/'04 was dat één pc per zeven leerlingen. In het voortgezet onderwijs daalde deze zogenoemde leerling-computerratio in dezelfde periode van 20:1 naar 9:1. In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bve) en voor de lerarenopleiding werden al eerder meer pc's aangeschaft; in schooljaar 2003/'04 bedroeg de leerling-computerratio 6:1 respectievelijk 8:1 (OCW 2004). Die computers worden ook steeds vaker tot een intern netwerk verbonden en aangesloten op internet.

Naast deze ontwikkeling van de infrastructuur is er meer educatieve software gekomen, is de expertise van docenten, die aanvankelijk zeer beperkt was, verbeterd en is ICT onderdeel geworden van een integraal onderwijsbeleid (Stichting ICT op school 2001). Het merendeel van de docenten is ervan overtuigd dat de leerprestaties van leerlingen verbeteren door de inzet van ICT (OCW 2004).

Leerlingen leren echter vooral thuis met de pc om te gaan. In huishoudens met jonge kinderen is er relatief vaak een aanwezig, aangeschaft door ouders die bij de aanschaf rekening houden met het nut voor de leerprestatie van hun kinderen (De Haan en Huysmans 2002a).

Op het werk werd in de jaren zestig en zeventig een aanloop genomen op de voortgaande automatisering in latere decennia. Al in de jaren zestig verschenen er (mainframe) computers die de eerste rekencentra mogelijk maakten als voorlopers van de automatiseringsafdelingen. Aan het begin van de jaren tachtig begon de pc ook op het werk aan een opmars, een decennium later gevolgd door internet (Bouwman et al. 2004: 51). In de Verenigde Staten nam het aandeel van de beroepsbevolking dat direct een computer gebruikt voor het werk, toe van 24% in 1984 naar 53% in 1997 (Ter Weel 2002: 17). Het is aannemelijk dat de verspreiding in Nederland hiermee ongeveer gelijke tred heeft gehouden. In 1996 gebruikte hier 47% van de werknemers (bijna) nooit een computer tijdens het werk. Met een min of meer regelmatig computergebruik onder ruim de helft van de werknemers was Nederland destijds koploper in de Europese Unie (EU) (Smulders 2000: 267).

Het gebruik van een computer op het werk was voor veel mensen een stimulans om thuis ook een pc aan te schaffen (Van Dijk et al. 2000).

5.2.2 Toegang tot internet

Voor veel mensen namen de gebruiksmogelijkheden van de pc sterk toe door het www. Mede door de reeds gedane investeringen in pc's groeide het aantal huishoudens met een internetaansluiting snel. Het percentage Nederlanders dat thuis toegang heeft tot internet, nam toe van 3% in 1995 via 21% in 1998 naar 74% in 2004. In 1998 versnelde de verspreiding doordat providers 'gratis' toegang gingen aanbieden (de klanten moesten wel telefoontikken afrekenen). Vervolgens stapten veel providers met gratis toegang over op betaalde dienstverlening, maar het aantal aansluitingen in Nederlandse huishoudens bleef stijgen.

Veelal is de pc of de laptop de toegangspoort tot het internet. Begin 2004 had 92% van de personen met een aansluiting via een desktop-pc toegang tot internet en nog eens 5% via een laptop. De mogelijkheden om over het wereldwijde web te surfen nemen

toe. In afgeslankte vorm kon men omstreeks 2000 al via de mobiele telefoon het internet op met behulp van het wireless application protocol (wap). General packet radio service (gprs) zorgde voor een toename van de capaciteit van het telefoonnetwerk en daarna vergrootte het universal mobile telecommunications system (umts) de mogelijkheden. Door de opheffing van de exclusieve koppeling van het internet aan de desktopcomputer ontstaat de mogelijkheid van een meer flexibel internetgebruik. Ook een handcomputer (palmtop) en de televisie met behulp van een set top box kunnen toegang tot het internet verschaffen, maar dit gebeurt vooralsnog zelden. Wie op een andere wijze toegang tot internet heeft dan via een pc, heeft vaak (in driekwart van de gevallen) ook pc-toegang.

Tot op de dag van vandaag is de mobiele telefoon vooral een communicatiemiddel en heeft slechts een beperkt aantal gebruikers toegang tot internet via het mobieltje. Toch voorspelde de president van Nokia, Matti Alanhuhta, in 2000 dat er in 2003 meer mobieltjes met internet verbonden zouden zijn dan pc's. Mede door de hoge kosten, de gebruikersonvriendelijkheid en een beperkt informatieaanbod door wap ging het niet zo vlot. De snelle verspreiding van de mobiele telefoon biedt echter wel zicht op toekomstige mogelijkheden voor een flexibeler internetgebruik.

Binnen enkele jaren kwam een zeer ruime meerderheid van de bevolking in het bezit van een mobieltje (van 32% in 1998 naar 84% in 2001) (De Haan 2003). Ook na 2001 ging de verspreiding van mobiele telefoons verder. Eind 2003 waren er 13,1 miljoen mensen met een mobiele telefoon tegen 11,8 miljoen een jaar eerder (Telecompaper 2004). Mobiele telefoons kennen daarmee een snellere verspreiding dan pc's en internetaansluitingen. De markt voor mobiele telefonie heeft zich in grote mate en zeker onder jongeren ontwikkeld tot een vervangingsmarkt.

5.2.3 Breedband

De gebruiksmogelijkheden en het gebruiksgemak van internet worden in aanzienlijke mate bepaald door de snelheid van de verbinding en dus door de capaciteit van de infrastructuur. Aanvankelijk ging het verkeer op het internet hoofdzakelijk via een modem over analoge telefoonlijnen. Het integrated services digital networking (ISDN) bood al meer, maar de gebruiksmogelijkheden verruimden pas aanzienlijk door internet via de kabel. Hierdoor ontstond de mogelijkheid om altijd on line te zijn (het zogenoemde always-on-principe) zonder in te bellen, zonder betaling van telefoontikken, maar tegen een vast tarief. De kabelbedrijven waren nog maar net begonnen met het opwaarderen en retourgeschikt maken van de kabelnetten toen zich alweer een nieuwe technologie aandiende: asymmetric digital subscriber line (adsl) via het telefonienetwerk. Adsl concurreert niet zozeer op snelheid met de kabel, maar op de hogere stabiliteit (de snelheid van de kabel is afhankelijk van het aantal gelijktijdige gebruikers). De kabel- en adsl-verbindingen worden samen met glasvezel als breedbandinfrastructuur aangemerkt.

De infrastructuur beïnvloedt de wensen, de verwachtingen en het gedrag van de internetgebruikers. De grote transmissiesnelheid maakt een divers gebruik van

internet mogelijk doordat meerdere applicaties aantrekkelijker worden. Het vaste tarief is in de ogen van de gebruikers een groot voordeel ten opzichte van de variabele kosten die met het inbellen gepaard gaan. Voor smalbandgebruikers zijn dit ook de belangrijkste redenen om een breedbandaansluiting te willen nemen. De kosten van het abonnement en de installatie zijn de belangrijkste redenen om dit toch niet te doen (Dialogic 2002: 38-39).

Ook bij breedbandtoegang is met voortgaande verspreiding een daling van de kosten waarneembaar. Sinds 2003 woedt er een prijzenslag om de breedbandgebruiker, waardoor de tarieven zijn verlaagd, de variabele kosten (down- en uploadlimiet) vrijwel zijn verdwenen, en de installatie en het modem veelal gratis zijn. Breedbandinternet (via adsl en kabel) wint dan ook snel terrein ten opzichte van smalband. Begin 2003 maakten drie van de tien Nederlandse huishoudens met een internetverbinding gebruik van breedband. Een jaar later heeft ongeveer de helft een breedbandaansluiting. In de loop van 2003 is vooral het aantal adsl-aansluitingen snel toegenomen. Begin 2004 had 23% van de internetters een adsl-aansluiting, terwijl 26% een kabelaansluiting had.

5.2.4 *Embedded technology*

Chips zijn niet alleen ingebouwd in computers en mobiele telefoons. In allerlei apparatuur in huis, op de werkvloer en in de openbare ruimte zijn ze aanwezig. Deze embedded technology dringt steeds verder door. Al jaren zijn chips ingebouwd in bijvoorbeeld auto's, koffiezetapparaten en wekkers. Nieuw is dat losse apparaten verbonden kunnen worden met het internet en dat daardoor hun mogelijkheden toenemen. Het voorbeeld van de koelkast die met de winkel communiceert, is bij velen bekend. Embedded technology wordt min of meer onbewust gebruikt en er zijn geen bijzondere vaardigheden voor vereist.

5.2.5 *Gebruik binnens- en buitenshuis*

Thuis

Wie thuis de beschikking heeft over een pc en internet, is niet vanzelfsprekend een gebruiker van deze technologie. In 2000 bracht 60% van de pc-bezitters ten minste een kwartier per week van de vrije tijd achter het computerscherm door; sinds 1985 daalde het niet-gebruik van 82% naar 40%. Computers staan dus steeds minder ongebruikt in huis. Voor een groeiend aantal Nederlanders vormt computergebruik een vast onderdeel van het dagelijkse leven. Het aandeel van de bevolking dat wekelijks ten minste een kwartier van de vrije tijd achter het computerscherm doorbracht, steeg van 4% in 1985 via 23% in 1995 naar 45% in 2000. De groei van het aantal computergebruikers ging samen met een toename van de tijd die de bevolking gemiddeld achter het pc-scherm doorbracht. Deze computertijd steeg van 0,1 uur in 1985 naar 1,8 uur in 2000. Het gemiddelde aantal uren dat wekelijkse gebruikers in de vrije tijd actief zijn, bleef overigens constant op ongeveer vier uur per week (Huysmans en De Haan 2001: 90-91).

De gegevens uit 2000 vormen een onderdeel van een tijdreeks die de ontwikkeling in het computergebruik in de vrije tijd goed zichtbaar maakt. Inmiddels zijn recente cijfers over begin 2004 beschikbaar uit de speciaal voor dit Sociaal en Cultureel Rapport gehouden enquête onder de Nederlandse bevolking.² Deze laten zich echter niet vergelijken met de voorgaand reeks. De cijfers over het pc-gebruik in 2000 vormen om meerdere redenen een onderschatting van het huidige computergebruik in de thuis-situatie. Ten eerste zijn ze natuurlijk verouderd. Volgens de gegevens uit februari 2004 gebruikt 74% van de bevolking minimaal eens per maand een pc, waarvan 49% dagelijks en 22% minimaal een keer per week. Bovendien is het incidentele gebruik en het gebruik buiten de privé-sfeer hierin ook opgenomen. Gevraagd naar het gebruik van de thuis-pc voor een drietal doelen, te weten werk, studie en privé-doeleinden, gaf in 2000 driekwart van de pc-bezitters aan de computer voor privé-doeleinden te gebruiken, ruim een derde deed dat voor werk en een kwart voor studie.

Het on-linegebruik is een belangrijke groeipost van de vrijetijdsbesteding aan de computer. Van de gemiddeld bijna twee uur in 2000 werd een half uur aan internet besteed. Het surfen en e-mailen zijn hierbij veruit de meest populaire toepassingen. 56% van de bevolking had begin 2004 een eigen e-mailadres. Andere on-linegebruiksmogelijkheden, zoals het downloaden van software, telebankieren, het bezoek aan nieuwsgroepen en chatboxen, worden door een kleiner deel van de pc-bezitters benut.

Breedbandgebruikers (kabel, ADSL en glasvezel) zijn meer dagen per week en meer keren per dag on line dan gebruikers van smalband (modem en ISDN). De toegevoegde waarde van breedband komt het best tot uitdrukking in entertainment-toepassingen. Breedbandgebruikers downloaden vaker films en muziek en kijken en luisteren hier ook vaker naar dan de gebruikers van smalband. De filmbeelden variëren van losse fragmenten tot complete speelfilms. Ook bij het vergaren van informatie blijken breedbandgebruikers vooral vaker bestanden te downloaden, meer gebruik te maken van streaming media en vaker informatie via portals te zoeken. Kleine verschillen tussen breedband- en smalbandgebruik zijn er ook bij het chatten en het gebruik van messengerdiensten. Deze communicatietoepassingen zijn gebaat bij de vaste kosten van het always-onprincipe van breedband. In dit beeld is met de voortgaande verspreiding van breedband tussen 2001 en 2003 weinig veranderd (Dialogic 2002; 2003).

Buitenshuis

Wie thuis niet over moderne informatie- en communicatietechnologie beschikt, hoeft in de informatiesamenleving nog niet buitenspel te staan. Ook op andere plaatsen wordt die toegang geboden. Velen kunnen tijdens het werk van een computer gebruikmaken. Voor de meerderheid van de werkenden is pc-gebruik dagelijkse routine. Op scholen wordt de ICT-uitrusting minder intensief gebruikt dan op het werk. Behalve op kantoren en scholen kan men op tal van andere plaatsen toegang krijgen. In buurthuizen, regionale opleidingscentra, internetcafés of bibliotheken kunnen belangstellenden de digitale snelweg op.

In het voorjaar van 2004 gaf 54% van de bevolking aan in de afgelopen vier weken een computer buitenshuis gebruikt te hebben; 34% gebruikte een computer op het werk, 7% deed dit bij een onderwijsinstelling, 4% bij bureaus, vrienden of familie, 1% in een openbaar gebouw zoals een bibliotheek en 0,4% bij een commerciële instelling. Van de werkenden gebruikte 60% een computer op het werk en van de scholieren en studenten deed 63% dit bij een onderwijsinstelling.

Bij het bibliotheekbezoek kan men van een computer gebruikmaken. In 2003 deed 20% van de bevolking dit. De computer wordt hier vooral gebruikt voor het raadplegen van de catalogus, en veel minder vaak voor het zoeken of surfen op internet (4%) (Huysmans et al. 2004). Hoewel het soms druk is op andere locaties, zoals buurthuis of internetcafé, voor het gebruik van computers en het volgen van cursussen, is het aandeel van de bevolking dat hier van de ICT-voorzieningen gebruik maakt, laag.

5.2.6 Digitale vaardigheden

Door de groeiende hoeveelheid informatie op het internet en de invloed ervan op het dagelijkse leven is het belang van digitale vaardigheden – het vermogen om met ICT om te gaan – toegenomen (Van Dijk et al. 2000). Om effectief en efficiënt van internet gebruik te kunnen maken, is er meer nodig dan basale knoppenkennis. Deze instrumentele vaardigheden zullen volgens Steyaert (2000) aangevuld moeten worden met structurele en strategische vaardigheden.

Structurele vaardigheden hebben betrekking op de omgang met de structuur van het nieuwe medium, bijvoorbeeld hypertext (het via trefwoorden springen naar andere informatiebronnen), zoekmachines en discussielijsten waarin informatie zich bevindt. Tevens gaat het om de competentie met informatie om te gaan, deze te begrijpen, te beoordelen en te selecteren. Aangezien op internet veel onjuiste of gemanipuleerde informatie valt aan te treffen, is het ook van belang om de betrouwbaarheid van informatie in te kunnen schatten (Vedder 2003).

Strategische vaardigheden maken het mogelijk informatie toe te passen in de eigen leefsituatie door actief op zoek te gaan naar informatie, beslissingen te nemen op basis van informatie en de omgeving te scannen op voor werk of persoonlijk leven relevante informatie.

Beide typen vaardigheden zijn niet specifiek digitaal, want zij zijn net zo relevant ten aanzien van oude media. Recente technische ontwikkelingen zorgen echter wel voor een kennisintensivering van de samenleving en daardoor voor een toenemend belang van deze vaardigheden.

5.2.7 Ongelijkheden in de verspreiding

Een gemeenschappelijk kenmerk van de verspreiding van pc's, internet en mobiele telefonie is dat jongeren, mensen met een relatief hoog inkomen en hoogopgeleiden daarin steeds vooroplopen. De grootste verschillen in het bezit van een pc, internet en mobiele telefoon hangen thans samen met de leeftijd, gevolgd door het inkomen. Het bezit van een pc en een internetaansluiting is ook kenmerkend voor hoogopgeleiden, maar bij de mobiele telefoon is er geen onderscheid tussen hoog- en laagopgeleiden.

Vooral ouderen hebben een achterstand bij de verspreiding van ICT (De Haan 2003; De Haan et al. 2004).

Tussen 1995 en 2000 steeg de wekelijkse gebruiksduur van pc en internet onder alle bevolkingsgroepen. Deze stijging komt vooral doordat meer mensen een computer gebruiken dan voorheen. Toch blijven er aanzienlijke verschillen tussen bevolkingsgroepen bestaan. Ouderen en vrouwen besteden minder tijd aan de computer dan jongeren respectievelijk mannen, en die verschillen zijn in de loop van de tijd groter geworden. Een uitzondering op deze regel vormt de groep 20-34-jarigen die, althans wat het thuisgebruik betreft, haar computertijd niet sterk heeft uitgebreid. Weliswaar is het wekelijkse computergebruik onder vrouwen meer dan verdubbeld, maar het verschil tussen mannen en vrouwen werd desondanks groter (Huysmans en De Haan 2001). In gezinnen waar een computer aanwezig is, gebruiken vrouwen deze blijkbaar minder dan hun mannelijke partner. De zogenoemde *gender gap* komt beter tot uitdrukking in het gebruik dan in het bezit van een pc (vgl. Oudshoorn 2004). Ook onder 65-plussers verdubbelde het pc-gebruik, maar deze ouderen raakten hiermee toch verder achterop bij de jongeren.

Niet iedereen is even vaardig in de omgang met nieuwe technologie. De groepen die voorop liepen bij de verspreiding ervan, zijn ook de meest vaardige gebruikers. Mannen, jongeren, hoogopgeleiden en personen met een hoog inkomen beschikken over meer digitale vaardigheden dan vrouwen, ouderen, laagopgeleiden en personen met een laag inkomen. Die verschillen zijn tussen 1998 en 2001 nagenoeg gelijk gebleven (De Haan 2003). Opnieuw hangen de grootste verschillen samen met leeftijd. Begin 2004 geeft 15% van de Nederlanders te kennen heel goed en 38% goed met computers overweg te kunnen. 26% kan enigszins en 21% slecht of geheel niet met computers overweg.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de pc al enkele decennia aan een geleidelijke opmars bezig is, zowel in huis, op het werk als in de scholen. De verspreiding van internet is sneller gegaan dan die van de pc en de diffusie van breedband verloopt nog weer sneller. De mobiele telefoon is in enkele jaren gemeengoed geworden. Voor een overgrote meerderheid van de bevolking is ICT-gebruik een onderdeel geworden van het dagelijkse leven en velen hebben zich de benodigde digitale vaardigheden verworven. Desondanks zijn er ongelijkheden in de bevolking waar te nemen, die steeds minder betrekking hebben op het bezit van apparatuur en juist meer op het gebruik en op de digitale vaardigheden. Vooral veel ouderen leven op afstand van de nieuwe technologie.

5.3 Gevolgen van de huidige verspreiding van ICT

Enkele technologische ontwikkelingen hebben aanzienlijk bijgedragen aan de transitie van het ene type samenleving naar het andere. Toen tweehonderd jaar geleden de stoommachine werd uitgevonden, veranderden de levens van veel mensen. Voor velen markeert de stoommachine de overgang van een agrarische of maritieme naar

een industriële samenleving (Lenski et al. 1991) en van een traditionele naar een kapitalistische economie (Thurow 1999). Ambachtelijke productie van goederen werd vervangen door gemechaniseerde productie. Door de mechanisering van arbeid kon er doelmatiger geproduceerd worden. Toen honderd jaar geleden de elektriciteit het 'licht' zag, veranderde het aanzien van de wereld opnieuw. De opkomst van de digitale informatie- en communicatietechnologie wordt beschouwd als alweer een nieuwe omwentelingsfase (Lenski et al. 1991; Thurow 1999). Vaak worden deze omwentelingen aangeduid als revoluties. Analoog aan de industriële revolutie werd er in de laatste decennia van de twintigste eeuw gesproken over de 'microelectronics revolution' (Forester 1980), de 'informatierevolutie' (Toffler 1980), de 'digitale revolutie' en de 'mediarevolutie' (Blanken en Deuze 2003). Ook voor het nieuwe type samenleving zijn verschillende benamingen in omloop gebracht. Behalve over informatiesamenleving wordt er wel gesproken over 'kennissamenleving' (WRR 2002), 'cybersamenleving', 'postindustriële samenleving' (Bell 1973) of 'netwerksamenleving' (Castells 1996). Wat volgens laatstgenoemde de fabrieken waren voor de industriële samenleving, zijn de netwerken voor de informatiesamenleving. Technologische ontwikkelingen dragen volgens Castells bij aan een verdichting van wereldwijde netwerken waarin individuen, bedrijven en instellingen met elkaar verbonden zijn. Of de waargenomen ontwikkelingen voldoende grond geven om te spreken over een informatiesamenleving, laat zich echter moeilijk vaststellen (Webster 2002). Of het huidige tijdperk van digitalisering als revolutionair aan te merken is, blijft ook lastig. In plaats van een revolutie zou er beter gesproken kunnen worden van een evolutie (De Haan en Huysmans 2002b).

Geleidelijk veranderen onder invloed van nieuwe technologie de levens van burgers in al hun verbanden, zoals commerciële, maatschappelijke en sociale verbanden (Steyaert en De Haan 2001). Bij eerdere transitie van de samenleving bleken drie soorten sociale gevolgen centraal te staan: wijzigingen in de sociale organisatie van de productie, veranderingen in de manier waarop mensen met elkaar communiceren en vernieuwingen in de consumptieve sfeer (Ultee et al. 1992). Daarmee zijn niet alle veranderingen gecategoriseerd, maar is er wel een goede kapstok voor een eerste inventarisatie geboden. Ook voor de overgang naar een informatiesamenleving is deze indeling bruikbaar. Hier wordt eerst ingegaan op het werk, vervolgens op de sociale contacten en daarna op de digitale consumptie.

5.3.1 Werken in de informatiesamenleving

Vaak wordt de opkomst van de informatiesamenleving afgemeten aan het aandeel van de beroepsbevolking dat in de dienstensector werkt. De dienstensector kwam in Nederland al vroeg in de twintigste eeuw tot ontwikkeling, lang voor de doorbraak van digitale technologie (Ultee et al. 1992). Sinds de jaren zestig is het aantal mensen dat werkt met het verzamelen, produceren, verwerken en verkopen van informatie sterk toegenomen. De pc veroverde pas in de jaren tachtig een plaats op de werkvloer. Nieuwe media als pc, internet en mobiele telefoon kunnen dan ook moeilijk verantwoordelijk worden gehouden voor het ontstaan van een nieuw soort werknemer: de informatiewerker of kenniswerker (zie Zijlstra et al. 1996).

Een groot deel van de werkenden gebruikt tegenwoordig een pc. Dit toegenomen gebruik van digitale technologie leidde niet tot een reductie van de arbeidstijd, evenmin als andere technologie in een eerder stadium voor de opkomst van een vrijetijds-samenleving zorgde (zie hoofdstuk 12). Het leidde ook niet tot de gevreesde teloorgang van arbeidsplaatsen. Het aantal arbeidsplaatsen dat rechtstreeks verband houdt met technologie, zoals het maken en onderhouden van software, het produceren/verkopten/onderhouden van hardware, is sterk gegroeid. Het arbeidsvolume van de ICT-sector steeg van 3,5% in 1995 naar 4,6% in 2001 (CBS/EZ 2003: 36).

Ook buiten de sector heeft ICT een positief effect gehad op de werkgelegenheid. Van Winden et al. (2000) spreken van een 'virtuele schaarbeweging': enerzijds zorgt ICT voor arbeidsbesparende effecten door stijging van de arbeidsproductiviteit, anderzijds komt er extra werkgelegenheid door afnemende prijzen en stijgende verkoop.

Ondanks de grote investeringen in onderzoek en ontwikkeling en in ICT en ondanks de stijging van het opleidingsniveau valt nog geen derde van de Nederlandse bedrijven als kennisbedrijf aan te merken en ligt het aandeel kenniswerkers in de beroepsbevolking ook niet hoger dan een derde. Dat Nederland een kenniseconomie zou zijn, is hierom wel als een mythe bestempeld. Maar wel een 'zinnige mythe' aangezien kennisbedrijven over het algemeen innovatiever en productiever zijn dan andere bedrijven (Dhondt en Kwakkelstein 2004). Natuurlijk is menselijk kapitaal in de vorm van cognitieve vaardigheden wel een belangrijkere rol gaan spelen op de arbeidsmarkt. Steeds meer vormt de combinatie van kennis, informatie en intellect de voornaamste bron van competitief vermogen. Meer mensen hebben geleerd met informatie om te gaan. Internet sluit hier goed bij aan, het geeft werknemers toegang tot grote hoeveelheden informatie. Het vermogen om hieruit effectief te selecteren is voor kenniswerkers van cruciaal belang. Dit zijn de eerder besproken structurele en strategische vaardigheden. Door de groei van het aantal kenniswerkers neemt niet alleen het belang van de quartaire sector toe, ook in andere sectoren neemt het gewicht van kennisintensieve beroepen toe. Dit wordt wel aangeduid als een dubbele quartairisering (Klamer et al. 1997; Van der Laan 1998).

Door het toegenomen gebruik van pc's en internet is op de werkvloer het belang van digitale vaardigheden eveneens toegenomen. Dat werpt een drempel op voor niet-werkenden om aan de slag te geraken. Van de niet-werkzame personen gaf begin 2004 bijna de helft (48%) aan dat hun kennis van computers/digitale technologie niet toereikend is om aan het werk te komen, en zei 21% dat dit met enige bijscholing wel zou lukken. Voor 10% zijn die vaardigheden niet relevant voor het beroep dat zij willen uitoefenen. Werkenden geven zelf minder vaak aan dat hun digitale vaardigheden een barrière vormen om in het huidige beroep hogerop te komen. Slechts 9% geeft te kennen dat hun kennis niet toereikend is en 23% dat enige bijscholing noodzakelijk is.

Ogenscheinlijk versterken nieuwe media de autonomie van de werkenden. Zij zouden meer dan voorheen in staat zijn zelf de plaats en de tijdstippen van hun werk te bepalen.

Het toegenomen gebruik van ICT blijkt echter nauwelijks gepaard te zijn gegaan met een flexibilisering van de werktijden. Tussen 1980 en 2000 is het werken op traditionele kantoortijden eerder toe- dan afgenomen. Het gebruik van pc en internet over de diverse uren van de dag wekt ook allerm minst de indruk dat dit los van tijd (en plaats) geschiedt. 's Nachts en in de vroege ochtend blijken mensen er nauwelijks toe te bewegen achter hun pc plaats te nemen. Daar kan nog aan toegevoegd worden dat met de snelle acceptatie van de magnetron evenmin een flexibilisering van de eettijden heeft plaatsgevonden. De technologie mag dan snel veranderen, de patronen van de dagindeling zijn vooralsnog bijzonder stabiel (Frissen 1999; De Haan en Huysmans 2002b). De automatisering van heel wat werkprocessen leidt bovendien tot een vastlegging van beslissingsprocessen in software en is daardoor een oorzaak van verlies van autonomie (Snellen 1997). Wellicht is het goed hierbij een onderscheid te maken tussen automatiserende en informatiserende technologie (Dhondt en Kwakkelstein 2004). Door automatiserende technologie wordt werk steeds meer vastgelegd, ten koste van autonomie. Informatiserende technologie als internet geeft in principe juist de gelegenheid om meer zelf beslissingen te nemen over het raadplegen van informatie.

De flexibilisering van de arbeid die door technologie mogelijk wordt gemaakt, zou ook tot uiting kunnen komen in telewerken. Nederland hoort tot de landen met relatief veel telewerkers (personen die ten minste een of meer dagen per week niet meer op kantoor zijn). In Nederland werkt 6% van alle medewerkers in loondienst als telewerker. Dit is aanzienlijk meer dan het EU-landengemiddelde van 4%. De veelgeprezen autonomie en flexibiliteit van telewerk vallen echter tegen. Minder dan andere werknemers kunnen telewerkers zelf de taakvolgorde kiezen of bepalen, en ook zijn zij minder in staat zelf hun werktijden te beïnvloeden. Daar komt nog eens een hogere werkdruk bij. Gemiddeld maken telewerkers meer uren dan andere werkkenden en hebben zij juist meer moeite hun werkuren af te stemmen op de leefpatronen van familie en sociale verplichtingen (Kraan en Dhondt 2001).

5.3.2 *Communiceren in de informatiesamenleving*

Internet biedt mensen andere mogelijkheden om met elkaar om te gaan – zoals e-mail, chatboxen en discussielijsten – dan via face-to-facecontact. Mobiele telefonie stelt ons in staat om immer en overal met anderen in contact te zijn. Groeiend gebruik van deze mogelijkheden betekent een toename van de elektronisch gemedieerde sociale contacten. Ondanks deze snelle groei werd aanvankelijk gedacht dat het gebruik van nieuwe technologie, vooral van de computer, juist ten koste van het sociale contact zou gaan. Deze vrees sloot aan bij de bezorgdheid over de langdurige daling van de tijd die aan directe (face-to-face)contacten wordt besteed (Van den Broek 2001; Putnam 2000). Achter de vrees voor verdringing gaat de idee schuil dat vooral face-to-facecontacten van waarde zijn. Digitale communicatie wordt geassocieerd met onpersoonlijke, oppervlakkige en weinig beklijvende contacten en vormt vanuit een dergelijke opvatting al snel een bedreiging voor betekenisvolle sociale relaties. Anderen keren zich juist tegen het beeld van een virtuele gemeenschap als een samenbun-

deling van vluchtige en vrijblijvende sociale contacten (Rheingold 1993). Deze groep ziet fysieke nabijheid niet als een voorwaarde voor intimiteit en kwaliteit van relaties.

Veel onderzoek wijst erop dat ICT vooral wordt ingezet voor het onderhouden van bestaande sociale contacten en daarmee voor het bestendigen van sociale netwerken (DiMaggio et al. 2001; Robinson en Nie 2002; Robinson 2002; Shklovski et al. 2003). Sociaal contact wordt meestal afgemeten aan de contactfrequentie of aan de tijdsbesteding. Er blijkt geen significant verschil in de tijdsbesteding aan sociale contacten te bestaan tussen mensen die wel en die niet van internet gebruik maken (De Haan en Huysmans 2002c). Communicatie via digitale netwerken lijkt eerder directe contacten aan te vullen, zoals bij de telefoon ook het geval was, dan dat zij deze ondermijnt. De personen met wie Nederlanders e-mailen, zijn grotendeels dezelfde personen als die zij face-to-face ontmoeten.

Internet biedt niet alleen mogelijkheden voor het onderhouden van sociale contacten, maar ook voor het aangaan van nieuwe. Een andere veelvoorkomende veronderstelling is dat er tussen iemands sociale netwerken in 'cyberspace' en in het 'echte leven' nauwelijks verbanden bestaan. Cybercontacten zouden de gehele wereld bestrijken, terwijl het aantal mensen dat men face to face kan ontmoeten, beperkt is. Amerikaans onderzoek van Wellman en Hampton (1999) wijst evenwel uit dat ongeveer 60% van de elektronische communicatie plaatsvindt met personen binnen een beperkt geografisch gebied, die reeds deel uitmaken van het sociale netwerk. Er bestaat met andere woorden een sterke relatie tussen het reële en het virtuele sociale netwerk. Nederlands onderzoek in een nieuwbouwwijk in Rijswijk versterkt dit beeld: zeker driekwart van de ondervraagden e-mailt uitsluitend met bekenden. Het resterende kwart heeft via de e-mail ook nieuwe sociale contacten opgedaan. Veelal e-mailen mensen met bekenden die niet in dezelfde plaats wonen als zij. Internet biedt het gemak afstanden te overbruggen, maar sluit aan bij bestaande sociale netwerken. Internet wordt eerder in bestaande communicatiepatronen geïntegreerd dan dat het deze verandert (De Haan en Huysmans 2002b).

Er bestaan wel verschillen in de beleving van sociale contacten tussen personen die wel en die niet e-mailen (De Haan 2004a). De e-mailers zeggen dat er meer mensen zijn bij wie ze terecht kunnen, met wie ze goed kunnen praten en die hen echt begrijpen. Onder de niet-e-mailers zijn er meer mensen die zich geïsoleerd voelen, en die rapporteren dat hun sociale contacten oppervlakkig zijn. Personen die e-mailen, geven bovendien vaker aan deel uit te maken van een vriendenkring en zeggen dat mensen in het algemeen te vertrouwen zijn.

Samengevat kan gesteld worden dat personen die e-mail gebruiken, de kwaliteit van hun sociale leven hoger inschatten dan personen die dat niet doen. Dit hoeft niet het gevolg van het e-mailen te zijn, aangezien het goed mogelijk is dat men e-mail juist is gaan gebruiken omdat men al zo'n uitgebreid en fijn sociaal leven heeft. Het weersprekt wel het idee dat ICT van mensen geïsoleerde nerds zou maken.

Met behulp van ICT kunnen mensen zich gemakkelijk met elkaar verbinden voor belangenbehartiging, uitwisseling van ideeën of om tot actie over te gaan. De traditionele organisatievormen hiervoor verliezen terrein, om plaats te maken voor meer fluïde, eenmalige en minder sterk geïnstitutionaliseerde sociale verbanden en netwerken (vgl. De Hart 2002). Bij deze digitalisering van het participatierepertoire speelt de technologie een dubbele rol. Enerzijds bevordert zij de verbinding met gelijkgestemden, anderzijds lijkt ze de fragmentatie en individualisering van belangen en interesses van burgers in de hand te werken. Het web huisvest zeer uiteenlopende platformorganisaties, actiegroepen, belangengroeperingen, lotgenotengroepen, gespreksgroepen, discussiefora en andere sociale associaties. Burgers handelen niet zozeer vanuit één duidelijk ideologisch bepaald belang, maar vanuit verschillende, vaak zelfs tegengestelde belangen (Frissen 2003). Dat burgers zich via het internet organiseren rond bepaalde interesses en belangen, kan als een welkome bijdrage aan de *civil society* gezien worden.

Bovendien gebruiken burgers steeds vaker digitale middelen om met de overheid te communiceren en om hun politieke belangen te behartigen (Steyaert en De Haan 2001: 41-51). Door het digitaal aanvragen van folders, formulieren en documenten hoeft de gang naar het gemeentehuis niet meer gemaakt te worden. Ook het melden van bijvoorbeeld diefstal, het meepraten over bestemmingsplannen of het berekenen van de onroerendezaakbelasting zou vaker aan het digitale loket kunnen plaatsvinden dan nu gebeurt. Het hoge aantal digitale belastingaangiften is een voorbeeld van een succesvolle digitalisering van de overheid. Verdere uitbouw van de digitale dienstverlening hangt af van de oplossing van het identificatieprobleem: is de aanvrager wel wie hij of zij zegt te zijn? Een digitaal paspoort met biometrische kenmerken zoals de digitale vingerafdruk en irisscan (die ook voor het Britse National identity register gebruikt worden) zou hiervoor een oplossing kunnen zijn (vgl. TK 2003/2004 a,b).

De mogelijkheden die ICT biedt, stellen niet alleen bestaande politiek-maatschappelijke organisaties in staat om hun activiteiten en achterban anders te organiseren, maar leiden ook tot nieuwe vormen van maatschappelijke verbinding en organisatie in het virtuele domein. Bovendien biedt het internet nieuwe mogelijkheden om met politici in debat te treden. Dit heeft implicaties voor de vormgeving van de politieke participatie en organisatie van burgers en leidt tot verschuivingen in de relatie overheid/burgers (Frissen 2003; Van Os en Jankowski 2004).

5.3.3 *Consumeren in de informatiesamenleving*

Ook op het consumptieve vlak hebben zich nieuwe mogelijkheden aangediend. De groei van de informatie- en communicatie-industrie heeft ervoor gezorgd dat met behulp van nieuwe technologieën nieuwe producten gemaakt konden worden en dat veel bestaande producten verbeterd konden worden. Er kwamen nieuwe consumptiegoederen en duurzame gebruiksgoederen zoals pc's, mobiele telefoons en dvd's op de markt. De snelle verspreiding van het internet onder grote delen van de bevolking maakte bovendien de opkomst van e-commerce mogelijk. Via het internet kunnen nu de producten van zowel de traditionele als de nieuwe economie gekocht worden.

Nederlanders stonden in 2000 nog huiverig tegenover de e-commerce. Slechts 8% van de pc-bezitters maakte in dat jaar wel eens gebruik van internet om iets aan te schaffen. Het aantal consumenten dat digitaal aankopen doet, neemt wel snel toe. Tussen 1998 en 2001 groeide het aandeel van de bevolking dat elektronische winkelt, van 2% naar 11% (Fructuoso van der Veen en De Haan 2003). De on-linebestellingen zijn in de afgelopen jaren eveneens flink gegroeid. In de eerste zes maanden van 2003 steeg de totale on-lineomzet naar 575 miljoen euro (Blaauw Research en Thuiswinkel.org. 2003).

Personen die zich een internetaansluiting hebben verschaft, laten enige tijd passeren voordat zij elektronisch gaan winkelen (Pro Active 2001). Naarmate iemand langer van internet gebruik maakt, koopt hij of zij vaker on line. Van degenen die in 1998 voor het eerst on line zijn gegaan, kocht in 1999 24% op het web, terwijl van de personen die in 1991 al toegang hadden tot internet, 84% digitaal bestelde (Consumentenbond 2000). Waarschijnlijk neemt met de ervaring ook het vertrouwen in het medium toe. Gebrek aan vertrouwen in de veiligheid van creditcardgegevens en in een goede afhandeling van zaken zien consumenten in ieder geval als de belangrijkste redenen om niet on line te kopen (Multiscope 1999).

De e-consumerende burger is jong, man en rijk. Hij blijkt via internet vooral cd's en boeken te kopen. Op de derde plaats komt kleding, gevolgd door soft- en hardware. Als niet naar de frequentie van de aankopen wordt gekeken, maar naar de omvang van de bestedingen, dan staan vakanties, kleding en hardware bovenaan. De grootste groei zit in reizen, terwijl muziek en boeken in groei achterblijven (Fructuoso van der Veen en De Haan 2003).

Kortom, nieuwe technologie is bezig aan een inbedding in het dagelijkse leven. Geleidelijk verandert ICT de productie, consumptie en communicatie. Daarmee zijn belangrijke invloedsferen van de nieuwe technologie geschetst, maar blijft het beeld van de relatie tussen ICT en samenleving onvolledig. Op zeer uiteenlopende terreinen zijn specifieke mogelijkheden, knelpunten en vragen ten aanzien van de opmars van ICT te constateren. In overige hoofdstukken wordt deze informatisering van gezondheid en zorg, sociale zekerheid, wonen, onderwijs, participatie, vrije tijd, media en cultuur, en justitie nader belicht.

5.4 De verwachte verspreiding van bestaande ICT-toepassingen

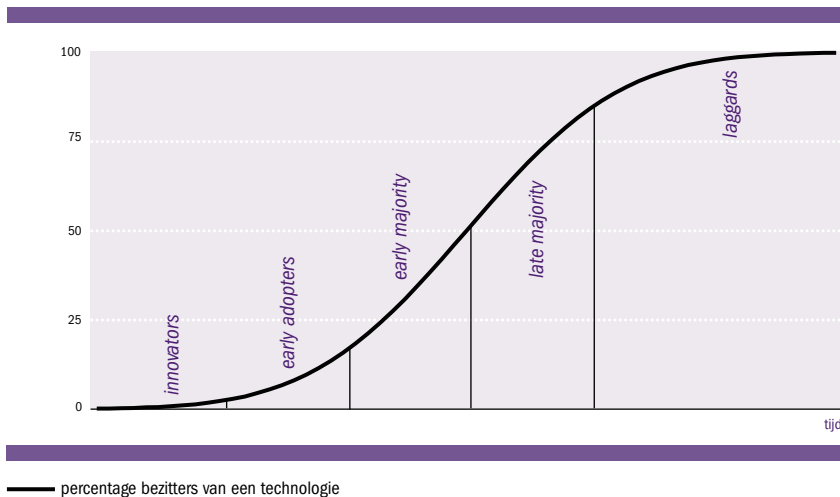
Het valt niet te verwachten dat mensen op grote schaal weer afstand zullen doen van de aangeschafte technologie. Aannemelijker is dat het ervaren gemak, genot en gewin het gebruik van die technologie tot een belangrijk onderdeel van de dagelijkse routine van steeds meer mensen zullen maken. De wijze waarop ICT het leven in de komende decennia gaat beïnvloeden, is niet alleen afhankelijk van de verdere ontwikkeling, verspreiding en benutting van bestaande technologie, maar ook van de introductie van nieuwe technologie. Deze paragraaf gaat vooral in op de verdere diffusie van bestaande technologie, terwijl in paragraaf 5.5 de mogelijke verspreiding van nieuwe technologie behandelt.

5.4.1 S-vormige diffusie

Succesvolle technologische producten doorlopen een proces van ontwikkeling en vervolgens verspreiding onder de bevolking. Die ontwikkeling wordt niet alleen bepaald door de vindingrijkheid van enkele technici, maar ook door de wensen en verwachtingen van consumenten. Meer gebruikersvriendelijkheid bijvoorbeeld kan het resultaat zijn van een reactie van de ontwerpers op de frustraties en wensen van vele gebruikers. Mensen krijgen daardoor de technologie waar ze om vragen.

Diffusieprocessen (van succesvolle technologie) volgen veelal een S-vormig patroon waarbinnen steeds grotere groepen van de bevolking zich een innovatie toe-eigenen (figuur 5.1). De S-vorm wijst op een relatief langzaam begin van de verspreiding, gevolgd door een middenfase met een versnelling en ten slotte een vertraging als verzadiging van de markt zich aandient (Rogers 1995). Overigens zijn lang niet alle producten succesvol genoeg om die versnelling mee te maken. Als een product wel succesvol genoeg is, komt tijdens de versnelling de meerderheid van de bevolking in het bezit van het betrokken product. De pc en toegang tot het internet drongen aanvankelijk maar langzaam in de Nederlandse huishoudens door en maakten vanaf 1985 (pc) respectievelijk 1995 (internet) een versnelling in de diffusie mee. De mobiele telefoon en meer recentelijk ook de dvd legden dit traject veel sneller af. Het is te verwachten dat naarmate verzadiging van de markt meer in zicht komt, de verspreidingsnelheid van de pc en internet zal afnemen. Zodoende volgt het verspreidingspatroon van deze technologie ook de S-vorm (figuur 5.1).

Figuur 5.1 Ideaaltypische weergave van S-vormige diffusiecurve



Op basis van toenemende gebruikersvriendelijkheid en service, van dalende prijzen voor apparatuur en gebruik, en van stijgende gebruiksmogelijkheden valt een verdere verspreiding van pc's en internettoegang te verwachten. Plannen van een deel van de niet-bezitters van deze technologie ondersteunen deze verwachting. In het voorjaar van 2004 is hun gevraagd of zij van plan zijn om in de komende drie jaar een pc aan te schaffen of een internetaansluiting te realiseren. De antwoorden op deze vragen geven een beeld van de verspreiding tussen 2004 en 2007. Aangezien deze vragen ook in 1998 en in 2001 zijn gesteld, kan tevens een inschatting van de adequaatheid van de voorspelling gegeven worden.

De antwoorden uit 1998 en 2001 hebben redelijke goede voorspellingen voor 2001 respectievelijk 2004 opgeleverd (tabel 5.1). In 2001 kwam de voorspelde 70% pc-bezit dicht in de buurt van de gerealiseerde 72%. In 2004 komt de voorspelling van 81% precies overeen met de waarneming, al moet daar aan toegevoegd worden dat de voorspelling geldt voor eind 2004 waardoor de verspreiding waarschijnlijk opnieuw iets boven de voorspelling zal liggen. Dat betekent tevens dat de voorspelling van 77% van de bevolking met een internetaansluiting dichter benaderd zal worden dan de reeds gemeten 74%. Deze accurate voorspellingen geven aanleiding tot enig vertrouwen in de nieuwe voorspellingen voor 2007. Op basis van de aanschafplannen in 2004 kan verwacht worden dat in 2007 84% van de bevolking een pc heeft en 82% een internetaansluiting. De relatief kleine groei tussen 2004 en 2007 wijst erop dat na een periode van lineaire groei de fase van marktverzadiging zich begint aan te dienen. Een situatie waarin alle Nederlanders on line zijn, is nog niet nabij.

Tabel 5.1 Voorspelde en gerealiseerde verspreiding van pc en internet, personen van 18 jaar en ouder, 1998-2007 (in procenten)

		1998	2001	2004	2007
pc	voorspeld		70	81	84
	gerealiseerd	58	72	81	
internet	voorspeld		.	77	82
	gerealiseerd	21	59	74	

Bron: SCP (GNC'98); CBS/SCP (ICT-pilot 2001); SCP (TOS'04)

Aannemelijk is dat mensen hun verwachtingen over hun toekomstig gedrag, i.c. het aanschaffen van een pc of internet, op een perceptie van huidige voor- en nadelen baseren. Deze balans zou in de toekomst anders kunnen uitvallen als de gebruiksmogelijkheden toenemen, bijvoorbeeld door de verdere ontwikkeling van breedbanddiensten. In de Kenniswijk in Eindhoven/Helmond is geëxperimenteerd met de aanleg van een glasvezelnetwerk en het aanbieden van breedbanddiensten. Vooral nog is dit geen succes. Maar andere gemeenten hebben de resultaten niet afgewacht. De commissie-Andriessen heeft een sterk pleidooi gehouden voor de aanleg van een glasvezelnet in Amsterdam. Ook Rotterdam wil voor 2014 alle huishoudens, bedrijven

en instellingen aansluiten op een fijnmazig glasvezelnetwerk. In Deventer hoeft de gemeente niet meer voor de kosten van een eigen glasvezelnetwerk op te draaien, maar nemen het kabelbedrijf Essent en KPN de investeringen voor hun rekening. Aannemelijk is dat de bandbreedte de mogelijkheden van gebruik aanzienlijk zal verruimen. Op deze veranderende mogelijkheden wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

5.4.2 Twee modellen: faseverschil of blijvende achterstand

Hoe de verspreiding van bestaande technologie de komende tien jaar zal verlopen, is voornamelijk afhankelijk van de groepen die eerder achterbleven, namelijk ouderen, laagopgeleiden en personen met een laag inkomen. Van de voorlopers is vrijwel iedereen tot aanschaf overgegaan. Voor de verdere verspreiding van pc en internet zijn ruwweg twee modellen denkbaar (Norris 2001). Het eerste model (normalization model) gaat uit van een faseverschil: sommige groepen lopen voorop, andere volgen en uiteindelijk komt (vrijwel) iedereen in het bezit van deze technologie (vgl. Van Dijk et al. 2000). Het tweede model (stratification model) gaat uit van blijvende verschillen: in de groepen voorlopers komt iedereen in het bezit en in de groepen achterblijvers, die sowieso later zijn, blijft de verspreiding in uiteenlopende mate onvolledig. Volgens het laatstgenoemde model zullen groepen die al een sterke maatschappelijke positie hebben opgebouwd, hun voorsprong behouden in de digitale economie. Andere argumenten dan dat dit model meer realistisch zou zijn dan het normalization model, draagt Norris (2001) echter niet aan. In Nederland is het stratificatiestandpunt verdedigd door Van Dijk (2001) die stelt dat mogelijk een derde van de bevolking 'digibeet' zal blijven, dat wil zeggen dat zij geen enkele ervaring met ICT opbouwen.

Het normalization model is meer waarschijnlijk. Daar vallen de volgende argumenten voor aan te voeren. In de eerste plaats een economisch argument: dalende prijzen zullen nieuwe kopers aantrekken. Verder zal de technologie eenvoudiger te bedienen worden, waardoor restricties in de competentie minder belangrijk worden. Bovendien zullen de gebruiksmogelijkheden toenemen: vooral als massavermaak via het web toegankelijk wordt (bv. digitale televisie of digitale videotheek) en als dit ook goedkope communicatie mogelijk maakt, zal internet voor de huidige achterblijvers aantrekkelijker worden. De aanvankelijke verschillen in bezit tussen bevolkingsgroepen zullen dan uiteindelijk verdwijnen. De verschillen in het bezit van een pc en een internetaansluiting zijn eerder een kwestie van fasering in het verspreidingsproces dan van blijvende ongelijkheid.

De grotere waarschijnlijkheid van het normalization model valt tot op zeker hoogte ook empirisch te onderbouwen. Aan mensen die thuis geen computer of internetaansluiting hebben, is gevraagd in hoeverre onder meer de prijs, hun digitale vaardigheden en hun interesse meespelen in hun beslissing geen pc aan te schaffen of een internetaansluiting tot stand te brengen. In 2001 gaf ruim de helft van de niet-bezitters van een pc aan niet in de gebruiksmogelijkheden geïnteresseerd te zijn (De Haan 2003). Veel minder vaak werd de prijs (13% van de niet-bezitters van een pc) als een bezwaar

genoemd of een gebrek aan digitale vaardigheden (12%). De prijs werd in 1998 nog door veel meer personen als een flinke drempel aangemerkt (Van Dijk et al. 2000). Ten slotte werd ouderdom als een belangrijke reden aangevoerd voor niet-bezit.

Voor de toegang tot internet geldt een iets ander verhaal. In 2001 gaf 38% van de personen die geen internetaansluiting hadden, te kennen dat het ontbreken van een geschikte pc het voornaamste knelpunt was. Uit tabel 5.1 blijkt dat dit in 2007 nog nauwelijks het geval zal zijn. Ook werd gebrek aan interesse (37%) vaak als reden aangevoerd. De kosten van internetgebruik en de benodigde vaardigheden worden slechts door weinigen als belangrijke restricties gezien. Bezorgdheid om privacy of veiligheid speelt voor de niet-bezitters in het geheel geen rol van betekenis.

5.4.3 Vier remmende factoren

De vier belangrijkste remmende factoren van het diffusieproces zijn dus: desinteresse, prijs, gebrek aan digitale vaardigheden en ouderdom.

Gebrek aan interesse wordt in belangrijke mate bepaald door de waargenomen gebruiksmogelijkheden. Om te ervaren wat men daadwerkelijk via internet kan doen, is de aanwezigheid van een breedbandaansluiting nodig. Breedband schept mogelijkheden voor toepassingen op het gebied van entertainment en communicatie, die voor huidige niet-gebruikers aantrekkelijk kunnen zijn. Onder de gebruikers zal breedbandtoegang zeer snel normaal zijn. Begin 2004 had ongeveer de helft van hen al breedband (kabel of adsl) en zei 63% van de smalbandinternetters (telefoonlijn of isdn) over te willen stappen. Vrijwel alle huishoudens met een breedbandverbinding zeggen deze niet meer te willen inruilen voor een smalbandverbinding.

Financiële restricties spelen in afnemende mate een rol bij de verspreiding van ICT. Computers worden niet alleen krachtiger en gebruikersvriendelijker, ze worden ook goedkoper en zelfs aangeboden in supermarkten. Het zogenoemde 'gratis internet' heeft tot een versnelling in de groei van het aantal aansluitingen geleid. Dit 'gratis' internet betekent overigens niet dat het geheel gratis is; de telefoonkosten worden wel degelijk in rekening gebracht. Breedband brengt meer kosten met zich mee dan smalband, maar blijkbaar zijn gebruikers bereid deze te betalen voor het grotere profijt van digitale technologie (sneller, gemakkelijker en met meer mogelijkheden) ten opzichte van relatief oude technologie.

De derde drempel vormen de digitale vaardigheden. De helft van de totale bevolking is van plan meer te leren over hoe computers werken. Ruim een kwart denkt dit te kunnen doen door zelf te experimenteren. Ruim 10% is van plan familie in te schakelen, ruim 5% wil een cursus gaan volgen of denkt met een handboek uit de voeten te kunnen (TOS'04).

Ten slotte zijn onder de niet-bezitters van pc en internet ouderen prominent vertegenwoordigd. Hun plannen en motivaties vormen een belangrijke remmende schakel in het diffusieproces. Ouderen geven relatief vaak aan geen interesse te hebben of, zeer voor de hand liggend, dat ze te oud te zijn. Vooral personen die een hoge leeftijd als reden voor niet-bezit aanvoeren, hebben zeer weinig plannen voor aanschaf. Bij eerdere voorspellingen bleek echter dat ouderen slecht in staat zijn accuraat te voorspellen.

Hun pc-bezit steeg veel sterker dan voorspeld. Vooral de 55-64-jarigen zijn met een inhaalslag bezig. Dankzij twee mechanismen valt te verwachten dat het bezit en gebruik van pc's onder ouderen verder zal stijgen (De Haan 2001; De Haan et al. 2004): ook ouderen zijn onderhevig aan de regelmatigheden van diffusieprocessen en het proces van generatiewisseling draagt bij aan de verdere verspreiding.

Duurzame ongelijkheden

Voor de komende jaren kan er uitgegaan worden van een slinkende, maar niet te verwaarlozen groep niet-bezitters. Dat de verschillen in bezit afnemen, wil overigens niet zeggen dat alle ongelijkheden verdwenen zijn. Verschillen zullen zich nog steeds voordoen in meer en minder vaardige gebruikers en tot uiting komen in een meer of minder effectieve benutting van de beschikbare mogelijkheden. Deze ongelijkheden zullen een duurzamer karakter hebben dan de verschillen in bezit. In belangrijke mate hangen ze samen met wie de voorlopers en wie de achterblijvers waren in het diffusieproces. De voorlopers zijn gemiddeld minder bevreesd voor huidige en toekomstige uitsluiting door kennis en omgang met computers dan de achterblijvers. De voorlopers zijn vaardiger in de omgang met nieuwe technologie en gebruiken deze vaker en voor meer verschillende toepassingen. Aangenomen kan worden dat de voorlopers hun hulpbronnen, vaardigheden en kennis effectiever weten in te zetten dan de achterblijvers en dat zij hierdoor op zeer uiteenlopende maatschappelijke velden voordelen weten te realiseren.

De technologische ontwikkelingen gaan in ieder geval door. Er verschijnen nieuwe pc's op de markt, weer krachtiger dan de vorige generatie, met nieuwe elektronische snufjes (zoals dvd-writers) ingebouwd; opnieuw is er verbeterde software te installeren. Het ligt voor de hand dat oude ongelijkheden zich bij de aanschaf van nieuwe producten opnieuw zullen manifesteren. Waarschijnlijk zullen nieuwe producten zich eveneens volgens een *trickle-down* principe verspreiden: de hogestatusgroepen – met name de hoge-inkomensgroepen – schaffen deze producten het eerst aan en de lagestatusgroepen volgen. Opnieuw valt te verwachten dat personen met weinig financiële draagkracht relatief laat van de nieuwe mogelijkheden zullen profiteren.

5.4.4 Houdingen tegenover technologie

Om inzicht te krijgen in de invloed van ICT op het leven in de toekomst, kan geluisterd worden naar technici en futurologen, maar ook naar de verwachtingen van burgers zelf. Hun opvattingen over de toekomst zeggen misschien meer over hun actuele verwachtingen, verlangens en angsten dan over hoe hun leven er over tien jaar zal uit zien, desalniettemin is het een eerste verkenning van onbekend terrein. Bovendien zegt een gunstig oordeel over technologie niet alleen iets over de verwachtingen die mensen hebben van de invloed van technologie, maar bepaalt het mede of iemand nieuwe apparatuur zal aanschaffen of niet. In het onderzoek naar de toekomstverwachtingen dat het SCP in 2004 heeft laten uitvoeren (ROS'04), is de houding ten aanzien van nieuwe technologie onderzocht door te vragen naar de instemming met of afwijzing van een aantal stellingen (tabel 5.2).

De opmars van ICT brengt vrees voor sociale uitsluiting met zich mee. Maar liefst 56% van de Nederlanders denkt dat veel mensen hierdoor in de toekomst niet meer kunnen meekomen. Een concreet en bijna klassiek voorbeeld van sociale uitsluiting door ICT is het gesloten loket van de NS of de bank waardoor technofoben niet meer in staat zouden zijn om een treinkaartje of contant geld te bemachtigen. Zeer veel mensen (87%) houden er rekening mee dat de face-to-facedienstverlening afgebouwd gaat worden. Bovendien is de helft van de bevolking bang voor information overload en 82% voor een toename van de cybercriminaliteit.

Hoewel slechts 18% van de Nederlanders vindt dat internet een bijdrage aan de kwaliteit van het leven zal betekenen, is toch twee derde ervan overtuigd dat nieuwe technologie voor een specifiek onderwerp als langer zelfstandig wonen wel van positieve invloed zal zijn. Niet ondenkbaar is dat als mensen ondervraagd zouden worden over toepassingen op andere levensterreinen, zij van mening zouden zijn dat ICT ook hier een nuttige bijdrage kan leveren. Dat is inconsistent met het algemene oordeel over de kwaliteit van het leven.

Tabel 5.2 De houding ten aanzien van ICT en de samenleving in de toekomst, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)

	oneens	niet eens/ niet oneens	eens
in de toekomst kunnen veel mensen niet meer meekomen door al die ontwikkelingen op het gebied van computers.	19,8	23,8	56,4
door internet krijgen we in de toekomst veel te veel informatie.	25,6	24,6	49,7
door internet worden in de toekomst steeds meer loketten (van bv. banken, NS) gesloten.	5,4	8,1	86,5
door internet zal onze kwaliteit van leven verbeteren in de komende 20 jaar.	36,9	45,4	17,6
in de toekomst moet iedereen met computers overweg kunnen.	12,4	22,7	64,9
door toepassing van nieuwe technologie in woningen kunnen mensen in de toekomst langer zelfstandig blijven wonen.	7,6	24,0	68,5
door de uitgebreidere toepassing van de ICT wordt de privacy steeds meer aangetast	8,3	25,2	66,6
het misbruik plegen met behulp van ICT zal steeds meer toenemen	2,0	15,9	82,1

Bron: SCP (TOS'04)

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de diffusie van de pc en het internet door zal gaan en steeds dichterbij de buurt zal komen van volledige verspreiding. Remmende factoren als desinteresse, hoge prijzen van apparatuur, gebrek aan digitale vaardigheden enzovoort, zullen steeds minder een barrière vormen voor participatie in de virtuele wereld. Steeds meer Nederlanders gaan een onderdeel vormen van digitale netwerken en de mogelijkheden hiervan benutten. De verwachting van het praktisch voordeel op uiteenlopende terreinen zal daarbij zwaarder wegen dan waargenomen negatieve gevolgen (zoals toename van cybercriminaliteit en aantasting van de privacy).

Ooit was er een wereld zonder wereldwijd web. Begin jaren negentig werkte Tim Berners-Lee in de beslotenheid van het CERN (Conseil/Centre européen de recherche nucléaire) in Genève aan het ontwerp ervan. Tien jaar geleden keken velen naar De digitale stad als ware het een wereldvreemd experiment van technofielen. Mobiele telefoons waren toen alleen in sciencefictionfilms te zien en creditcards waren een privilege van welgestelden. De cd-speler had al een groot marktaandeel, maar van een dvd had nog niemand gehoord. Weinigen hebben eind jaren tachtig voorspeld dat vijftien jaar later het gebruik van internet en mobiele telefonie voor velen alledaags zou zijn, dat de creditcard een wijdverspreid betaalmiddel zou zijn en dat we niet alleen digitaal naar muziek zouden luisteren, maar zo ook naar films zouden kijken.

Gezien de snelheid waarmee innovaties op de markt komen, is het vrijwel onmogelijk iets zinnigs te zeggen over het technologische landschap van 2020. Desondanks is er wel een overzicht te maken van de ontwikkelingen waarvan in de komende jaren veel verwacht wordt. In deze paragraaf wordt een impressionistische future scan gepresenteerd. Wat de komende tien jaar op de markt zal komen, is grotendeels nu al in de research-and-developmentcentra als prototype ontwikkeld. De vraag is minder welke technologie ontwikkeld zal worden, dan welke van de beschikbare mogelijkheden de consument zal accepteren. Het huis en het kantoor van de toekomst (www.livtom.be) geven al een beeld van hoe het wonen en werken er in de nabije toekomst uit zal kunnen zien. Wie inzicht heeft in en respect voor de technologische prestaties van de afgelopen decennia, zal de huidige technici minder snel afdoen als wereldvreemd.

Veel nieuwe technologie wordt afgedaan als een hype: veel opgeblazen aandacht voor beperkte gebruiksmogelijkheden. Volgens het bedrijf Gardner is de hype echter een belangrijke schakel tussen het ontwerp van een nieuw product en de massale verspreiding ervan. Zij spreken zelfs over hype cycles: grafische representaties van de volwassenwording, adoptie en zakelijke toepassing van specifieke technologie (www4.gartner.com). Hype cycles laten zien wanneer de hype voorbij is en brede verspreiding gepaard gaat met praktische voordelen. Internet heeft zijn hype gehad evenals de bubbel van de digitale economie. Het realisme van de gebruikers zorgt ervoor dat het internet nu een plaats krijgt, die past bij de mogelijkheden. Vanwege zijn mondiale infrastructuur en de groeiende groep gebruikers valt te verwachten dat vele internet-gebaseerde innovaties in de gunst van bedrijven en consumenten proberen te komen. De snelheid van de hype cycle zal zo mogelijk nog verder worden opgevoerd. Het is niet mogelijk om hier een opsomming te geven van voorziene hypes en evenmin om een inschatting te presenteren van welke uiteindelijk succesvol zullen zijn.

Wat wel mogelijk is, is een aantal langetermijntrends op technologisch gebied door te trekken. Samen omspannen deze de ruimte waarin de innovaties zich zullen voordoen. Sommige trends worden zelfs als een wet geformuleerd. Hier wordt ingegaan op de toename van de rekenkracht van computerchips, op de capaciteit van netwerken, op de waardevermeerdering van netwerken, op content en op interfaces.

5.5.1 De microchip

Volgens de Wet van Moore (1965) verdubbelt het aantal transistoren op een chip elke achttien maanden. Deze ontwikkeling bepaalt de rekenkracht van computers. In 1965 ging men van dertig naar zestig componenten per 'geïntegreerde' elektronische schakeling. In 1971 zaten er 2250 transistoren op de Intel 4004-chip, in 2000 al 42 miljoen op de Pentium 4. Deze technologische verbeteringen maakten computers kleiner, sneller en goedkoper. De voorspelling anno 2004 is dat de Wet van Moore nog zeker tien jaar van kracht zal zijn. De belangrijkste fabrikant van microchips, Intel, voorziet in 2021 het einde van de Wet van Moore, het steeds maar verkleinen van transistoren is dan niet meer mogelijk. In 1965 voorspelde Moore op basis van deze wetmatigheid de komst van elektronische horloges, automatisch bediening in auto's, thuiscomputers, en 'draagbare communicatieapparaten', later mobiele telefoons genoemd.

Voortzetting van de wet van Moore zal ertoe leiden dat elektronische apparaten kleiner, goedkoper, sneller en veelzijdiger zullen worden. Verbeteringen in de pc zullen het apparaat doen uitgroeien tot een volwaardig entertainmentcentrum met nieuwe technieken uit de wereld van de consumentenelektronica, zoals hogedefinitie-televisie (HDTV) en surround geluid. In lijn met Moores wet zal ook dat embedded elektronica op termijn onbeperkt beschikbaar zal zijn zowel in ruimte als in prijs. Op den duur zal dit waarschijnlijk leiden tot een situatie waarin praktisch ieder apparaat met een stroomvoorziening ook embedded computerhardware heeft en daardoor met 'intelligentie' is toegerust. Dergelijke apparatuur met embedded technology zal voor consumenten vertrouwd zijn door eerdere ervaringen. Waar het om de betrekkelijk dure consumentenelektronica gaat, zullen het opnieuw de welgestelden zijn die als eersten van de nieuwe mogelijkheden gebruikmaken.

De miniaturisering leidde ook tot de ontwikkeling van steeds kleinere radio-frequency-identification (rfid)-chips, tegenwoordig niet groter dan een rijstkorrel en in de toekomst zo groot als een zandkorrel. Deze rfid-chips maken via radiosignalen automatische identificatie mogelijk. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld goederen van de fabriek tot de kassa in de winkel gevolgd worden (tracing and tracking). Ook beveiliging tegen diefstal behoort tot de mogelijkheden. Deze draadloos leesbare labels moeten de streepjescode op termijn geheel of gedeeltelijk gaan vervangen. Rfid maakt communicatie van producten via afleesapparatuur met netwerken mogelijk en massale monitoring eenvoudiger. In Nederland zijn onderhuids ingebrachte rfid-chips inmiddels massaal in gebruik ter identificatie van grote en kleine huisdieren en kregen miljoenen koeien de chip in hun gele oormerk. Ook voor het lokaliseren en volgen van mensen kan de chip handig zijn. De Amerikaanse marine maakt er in Irak gebruik van. Iedereen die het Navy's Fleet Hospital Three binnenkomt, krijgt een polsband met rfid-chip met een uniek identificatie(id)-nummer voor de duur van de behandeling om de administratie te vereenvoudigen, om het aantal fouten te verminderen en om betere medische zorg te bieden. Artsen en verpleegkundigen gebruiken een draagbare rfid-lezer voor het scannen van de polsband om de identiteit van de patiënt vast te stellen en om informatie over diagnoses, behandelingen, en medische status toe te voegen aan een centraal datasysteem.

In de toekomst wordt ook het tracing and tracking van mensen voor andere doeleinden mogelijk, door het gebruik van rfid-tags in kleding, voeding of draagbare objecten als polsbanden. De meeste rfid-tags hebben geen batterijen; ze gebruiken de energie van het radiosignaal om hun respons over te dragen. Dankzij het geringe vermogen dat de passieve tags afgeven, is de maximale afstand om de tag te lezen zo'n 40 centimeter (optimale condities). Er zijn tags met een grotere leesafstand, maar deze zijn groter of bevatten zelfs een actief element. Door location based sensing kunnen de chips actief met de omringende wereld 'communiceren'. Via een rfid-tag met digitale wasvoorschriften kan kleding met de wasmachine communiceren of de koelkast met de winkel. Door een vermindering in de kosten zullen ze in zo'n grote mate gebruikt gaan worden dat ze alom tegenwoordig zullen zijn.

5.5.2 De verbindende infrastructuur

Apparatuur mag dan steeds kleiner worden, de capaciteit van de verbindingen wordt steeds groter. Volgens de wet van Gilder (vernoemd naar telecomexpert George Gilder) zal de hoeveelheid bandbreedte van informatienetwerken tot 2025 ieder jaar verdriedvoudigen. De verbindende infrastructuur betreft de vaste, mobiele en draadloze netwerken. Voor ieder type netwerk valt een sterke toename van de capaciteit (het aantal bytes dat per seconde getransporteerd kan worden) te verwachten.

Bij de vaste netwerken die pc's aan het internet koppelen, is de ontwikkeling van smalband naar breedband inmiddels in volle gang. In paragraaf 5.2 bleek al dat steeds meer mensen overstappen op kabel of adsl. Over welke infrastructuur als een breedbandverbinding wordt aangemerkt, lopen de meningen echter uiteen. Sommige organisaties zoals ISOC (2001) vinden dat breedband pas begint bij verbindingen die meer dan tien megabits per seconde (10 Mbps) kunnen transporteren met symmetrisch verkeer (zowel uploaden als downloaden). Hiervoor is men veelal aangewezen op glasvezelnetwerken. In tal van steden wordt er geëxperimenteerd met deze netwerken. Het is nog onduidelijk of de aanleg naar grote delen van de huizenvoorraad rendabel is.

Breedbandaansluitingen hebben een meerwaarde in vergelijking met smalbandaansluitingen. Vooral geïnteresseerden in beeld- en geluidtoepassingen hebben baat bij een snelle verbinding. Hierdoor wordt het mogelijk om via het internet bijvoorbeeld naar films te kijken en naar muziek te luisteren. Ook conferentiesystemen en games kunnen gebruikmaken van bewegende beelden.

De mobiele netwerken, die gebruikt worden voor mobiele telefonie, maken snelle 'generatiewisselingen' mee. De tweede generatie, het global system for mobile communication (gsm), is voor een groot deel al vervangen door het general-packet-radio-service(gprs)-netwerk en de introductie van het universal-mobile-telecommunications-system(umts)-netwerk (derde generatie – 3G) is bij enkele aanbieders inmiddels een feit. Ter vergelijking: gprs is ongeveer even snel als een standaardmodem in een computer; umts met optimale datasnelheden van 384kbps biedt klanten in Nederland toegang tot al hun gebruikelijke kantoortoepassingen zoals

e-mail, agenda en internet tegen een tien keer hogere snelheid dan die van gprs. Medio 2004 is umts-dekking beschikbaar voor ruim 25% van de bevolking, vooral in de Randstad. Door deze en volgende generatiewisselingen zal het mobiele net sneller worden, waardoor mobiele beeldcommunicatie beter mogelijk wordt en mobiele internetverbindingen betrouwbaarder worden. Deze ontwikkeling zal de vraag naar nieuwe apparatuur, zoals combinaties van handcomputers en mobiele telefoons, doen toenemen. Steeds meer zal de toegang tot het internet via notebooks, mobiele telefoon en pda-achtige apparatuur tot stand komen.

Door het mobieler worden van het internet neemt het belang toe van technologie die gebruik maakt van locatiegegevens. Een voorbeeld van die miniaturisering is het global positioning system (gps) dat een kaart van heel de wereld in een pda bevat en navigatie in bijvoorbeeld auto's vereenvoudigt. Steeds meer locatietechnologie zoals gps zal geïntegreerd worden in mobiele netwerken. Verwacht wordt dat precieze informatie over locaties gekoppeld kan worden aan andere locatiegebaseerde content (Friedewald en Da Costa 2003). Lopend door een stadscentrum kan dan informatie over het dichtstbijzijnde museum, restaurant of coffeeshop opgevraagd worden.

Van de draadloze netwerken is het wireless local area network (lan), ook wireless fidelity (wifi) genoemd, de bekendste. Bij wifi communiceren computers met elkaar via een speciale radiofrequentie. IDC-analisten verwachten dat de markt voor wifi zich in rap tempo zal ontwikkelen, ten koste van de ontwikkeling van de 3G-markt. Volgens Forrester zal wifi net als glasvezel een niche blijven en in 2008 niet boven een verspreiding van 7% uitkomen (www.automatiseringsgids.nl (17 juli 2003)). In navolging van de Universiteit Twente ontsluit de Universiteit van Tilburg haar hele campus met draadloos internet door middel van een campusdekkend wifi-netwerk. Studenten en medewerkers van de instellingen hebben binnen en buiten de gebouwen gratis toegang tot het internet en het lokale netwerk. In Zeeland verkocht de kabel-internetprovider Zeelandnet in een jaar tijd bijna vierduizend wifi-routers, waardoor klanten draadloos breedbandinternet in en om het huis hebben. Wifi heeft een lokaal bereik en zal binnen enkele jaren vervangen worden door een krachtiger netwerk dat binnen tien jaar op zijn beurt weer vervangen zal worden (Friedewald en Da Costa 2003).

5.5.3 De kracht van het netwerk

Het ligt in de lijn der verwachting dat verschillende netwerken zullen gaan convergeren. Steeds meer zal het telefoonverkeer via de kabel of het computernetwerk (Voice over Internet Protocol (VoIP)) plaatsvinden. Dat betekent het einde van de telefoon-tikken en op termijn het sluiten van de telefooncentrale. Telefonie wordt dan een van de diensten uit het pakket dat internetproviders voor een vast tarief aanbieden. British Telecom is al gestart met bellen via internet. Dit gaat een stap verder dan het al enkele jaren in Nederland gebruikelijke bellen via de kabel, waarbij meer wordt betaald naarmate men meer belt.

Klanten van British Telecom kunnen voor 10,75 euro per maand een abonnement nemen op Broadband Voice, waarmee gebeld kan worden via een adsl-lijn. De Britten hoeven geen nieuwe telefoontoestellen te kopen, enkel een modem van 86 euro. Verder weg ligt de integratie van video, spraak en data tot een netwerk voor televisie, radio, telefonie en informatie.

Volgens de Wet van Metcalfe neemt de kracht van een netwerk exponentieel toe als het aantal knooppunten in het netwerk toeneemt (Rheingold 2002). De combinatie van meer mensen met internettoegang (niet alleen via desktops maar steeds meer via notebooks, pda's en andere mobiele toepassingen) en een krachtiger infrastructuur genereert volgens deze wet meer opbrengsten. Hierdoor neemt de waarde van netwerkconnectiviteit toe. De wet van Metcalfe is de achtergrond van het succes van het verbinden van embedded systemen met een netwerk. Deze wet drijft ook de embedded intelligence aan: door te communiceren met andere systemen worden er meer verbindingen gebruikt – en wordt dus de waarde meer verhoogd – dan bijvoorbeeld bij eenvoudige connectiviteit voor observatie op afstand. Met de waardestijging van het netwerk wordt de kwaliteit van de toegang van individuen belangrijker. Volgens Rifkin (2000) is niet langer eigendom de meest bepalende factor in de maatschappij, maar toegang. De eenentwintigste eeuw is volgens hem een eeuw van toegang.

De waardestijging komt tot uitdrukking in de toegang tot het aantal anderen en hun hulpbronnen. Met behulp van peer-to-peer (p2p)-technologie kan elk digitaal apparaat, of peer, dat op een netwerk is aangesloten, andere peers vinden en daarmee communiceren, zodat verbonden community's ontstaan. Mobiele telefoons, werkstations, servers en soortgelijke apparaten kunnen met elkaar worden verbonden waarna bestanden (bv. muziek) en afbeeldingen kunnen worden uitgewisseld via een-op-eenverbindingen. Gebruikers krijgen toegang tot inhoud (content) op allerlei apparaten, ongeacht hun locatie of het netwerk waarop zij zich bevinden. De telefonie via internet (VoIP) is gebaseerd op geavanceerde p2p-technologie, die eerder ook gebruikt is voor file-sharing applications zoals Napster en KaZaA.

Het netwerk van computers kan ook schaarse middelen (rekenvermogen, geheugen, software, data) toegankelijk maken volgens het principe van grid computing. Hierdoor komen netwerken tot stand, die geografisch verspreide reken capaciteit en opslagcapaciteit aan elkaar koppelen en voor veel gebruikersgroepen toegankelijk maken. Elke gebruiker kan dan toegang krijgen tot het geheel van de middelen die door de leden van het netwerk worden ingebracht. Het gaat om een globalisering en virtualisering van de computerinfrastructuur. De term 'grid' komt van het begrip 'elektriciteitsgrid' dat beschikbaar is in de geïndustrialiseerde wereld en waarin alle elektriciteitscentrales volgens een roostervorm met elkaar verbonden zijn. Bij een tekort aan elektriciteit in een bepaalde centrale wordt dit tekort onmiddellijk 'aangevuld' door een andere centrale in het rooster.

5.5.4 *Interactieve content*

De content van de toekomst zal in belangrijke mate onderdeel zijn van netwerken, interactief en afgestemd op de persoonlijke voorkeuren van gebruikers. Hoewel alom een samensmelting van de televisie en internet verwacht wordt, gaan Baya en Berg (2003) ervan uit dat televisieprogramma's en films voor 2006 nog niet de meest succesvolle breedbandapplicaties zullen zijn. Een bedreiging voor de bestaande distributienetwerken verwachten zij later in het decennium wel.

De mogelijkheden voor entertainment in de virtuele ruimte zullen sterk toenemen. Grotere downloadsnelheden en compressie tot kleinere bestanden maken muziek en ook films (straks) binnen enkele seconden beschikbaar. Dvd's worden overbodig als alle films gedownload kunnen worden uit mediacentra. Nu al is het uitwisselen van muziek, films, computerspellen en software drastisch toegenomen. Veelal gebeurt dit illegaal, maar muzikanten en platenlabels spelen reeds in op de veranderende marktverhoudingen door zelf tegen betaling downloaddiensten van muziek aan te bieden. Ook Apples muziekdownloadwinkel iTunes is een succes. Na het downloaden van muziek is in 2004 het gratis downloaden van films snel toegenomen, een grote verliespost voor de Amerikaanse filmindustrie. Ook hiervoor zijn legale movie-on-demanddiensten ontwikkeld.

Het is nodig om regels voor het intellectueel eigendom op te stellen in een wereld waarin het kopiëren en verzenden van culturele werken in essentie kosteloos is. Dit betekent zoeken naar een goede balans tussen de incentives die nodig zijn om creatieve geesten te motiveren, en het belang van de samenleving om tegen de laagst mogelijke kosten kennis te nemen van hun werk (DiMaggio et al. 2001)

5.5.5 *De interface*

De interface is de plaats waar individu en informatie bij elkaar komen. In veel gevallen is dit een computerscherm met toetsenbord of een mobiele telefoon. De schermtechnologie maakt een snelle ontwikkeling door. De grote beeldscherm buizen van pc's worden in rap tempo vervangen door liquid-cristal-displays(lcd)-schermen, die ook voor laptops gebruikt worden. Ondertussen is er al een andere ontwikkeling gaande. De huidige light emitting diode (led) wordt verder ontwikkeld tot organic led (oled), op basis waarvan nog plattere, eventueel flexibele beeldschermen mogelijk worden, die ook energiezuiniger zijn dan de lcd-schermen. Oled's worden nu al toegepast in mobiele telefoons en digitale camera's, straks ook in computers en televisieschermen en vervolgens voor weergave op vele verschillende ondergronden.

Steeds meer zullen andere interfaces dan schermen gebruikt worden. Tal van ontwikkelingen zijn erop gericht om de barrières die de bediening van apparatuur met zich meebrengt, te overwinnen. Er wordt hard gewerkt aan de doorbraak van spraaktechnologie, waardoor het gebruik van toetsenborden en andere manuele bediening vermeden kan worden. Ook de overdracht van geuren lijkt in de komende jaren tot de mogelijkheden te behoren. De UK internet service provider Telewest Broadband gaat internetgebruikers deze mogelijkheid aanbieden. De Scent Dome is ongeveer

zo groot als een theepot, kost 250 pond en kan zestig verschillende geuren vrijgeven op basis van de herkenning van codes in e-mails of webpagina's. Onderling verbonden wearable devices kunnen een body area network (ban) vormen, dat bijvoorbeeld dienst kan doen bij het monitoren van fysieke functies van patiënten.

De tegenstelling tussen mens en machine zal meer diffuus worden. In een Amerikaans laboratorium kruipt inmiddels een eerste robot rond die gebruik maakt van een menselijk spier (New Scientist 2004). Ontwikkelingen in robotics, genetic engineering en nanotechnologie maken het mogelijk onderdelen van het menselijk lichaam te vervangen door kunstmatige of robots van menselijke materialen te voorzien. Om blinden weer te laten zien, kunnen micro-elektromechanische systemen de functies overnemen die normaal door het oog worden verricht. Zo gaan we op weg naar de nieuwe mens: de cyborg, half mens, half machine.

5.5.6 De wet van Murphy

En ten slotte geldt ook de wet van Murphy – 'anything that can go wrong, will go wrong' – voor het functioneren van technologie. Naarmate zij een centralere plaats in ons leven gaat innemen, neemt de ernst van het niet (goed) functioneren ervan toe. Er wordt hard gewerkt om de technologie betrouwbaar te maken, om de stroomvoorziening te garanderen en om ons weerbaar te maken tegen cyberaanvallen. Maar Murphy wist het al: eens gaat het fout.

Spam is ongewenste (commerciële) reclame voor bijvoorbeeld porno, erectiepillen of goedkope leningen. Tussen juni 2003 en juni 2004 nam het aandeel van de e-mail dat als spam wordt geïdentificeerd, toe van 49% naar 65% (Brightmail 2004). Zonder gepaste maatregelen tegen spam gaat het fout en raakt e-mail als communicatiemiddel onbruikbaar.

Duizenden kwaadaardige programma's maken het internet onveilig. Virussen, wormen (virusachtige programma's die zichzelf verspreiden) en Trojaanse paarden (schadelijke codes die verborgen zijn in schijnbaar nuttige programma's) volgen de techniek op de voet. Het eerste virus werd in 1983 gedemonstreerd. Tussen 1998 en 2003 nam het aantal bekende virussen toe van ongeveer 17.000 naar ongeveer 63.000; een verviervoudiging in vijf jaar tijd (Symantec in NCR (2003)). Softwaremakers moeten de gaten in hun programmatuur dichten, providers moeten hun klanten begeleiden bij de beveiliging en gebruikers moeten ook de verantwoordelijkheid van zelfbescherming nemen, anders gaat het fout.

Valt de stroom uit, dan valt het werk van velen stil en staken apparaten met grote economische schade en gevaar voor menselijke levens tot gevolg. Een stabiele stroomvoorziening is essentieel, anders gaat het fout.

Iedere surfer laat sporen na in de digitale wereld op basis waarvan een behoorlijk gedetailleerd persoonlijk dossier zou zijn samen te stellen. Internetproviders hebben toegang tot informatie over welke websites zijn bezocht, wat in e-mail en chatsessies is gezegd en welke bestanden zijn gedownload. Werkgevers hebben de technische

mogelijkheid om die informatie van werknemers te bekijken, en politie en justitie kunnen voor veiligheidsdoeleinden van een internettap gebruikmaken. Bovendien kunnen steeds meer bestanden gekoppeld worden. In een digitale wereld is het onvermijdelijk dat burgers persoonlijke informatie prijsgeven. Er zal een balans gevonden moeten worden tussen de functionaliteit die mensen en bedrijven willen van het internet, en de hoeveelheid persoonlijke informatie die daar tegenover staat (DiMaggio et al. 2001), en een balans tussen veiligheid en privacy. Anders gaat het fout.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de capaciteit van verschillende soorten netwerken sterk zal toenemen en dat die netwerken mensen in staat stellen om altijd en overal via apparatuur met krachtige, kleine chips te communiceren. Aparte netwerken met een beperkte capaciteit zullen convergeren tot een netwerk met nagenoeg oneindige bandbreedte. Uiteenlopende processen wordt digitaal, mobiel en virtueel. Er gaat een verschuiving optreden van traditionele pc's naar notebooks, pda's en andere mobiele toepassingen met embedded technology. Steeds vaker zal die apparatuur ook autonoom met de omgeving communiceren. Dit vereist een robuuste en betrouwbare infrastructuur. Meer toegankelijke interfaces en aantrekkelijke content zullen ertoe leiden dat nog meer mensen participeren in de digitale wereld. Hierdoor neemt de waarde van netwerken weer verder toe. Wat blijft, is de dreiging van de wet van Murphy.

5.6 Gevolgen voor de samenleving

Over de invloed van technologie op tal van maatschappelijke terreinen bestaan tegenstrijdige verwachtingen. Talrijk zijn de voorspellingen dat burgers zich door middel van internet beter zullen informeren en vervolgens mondiger worden, dat zij politiek actiever worden in een meer democratische samenleving, dat vervelend routinewerk vervangen wordt door creatieve arbeid, en dat uiteindelijk een vreedzame en welvarende gemeenschap van wereldburgers zal ontstaan. Behalve hoop op een betere samenleving boezemt technologische ontwikkeling ook angst in dat de samenleving er slechter van wordt. Volgens deze verwachtingen worden burgers geconfronteerd met information overload, raken zij door de vele controlemogelijkheden hun gevoel van privacy kwijt en worden zij slaven van de machines in een Brave-New-Worldachtige samenleving. Droomscenario's staan naast doemscenario's, utopie naast dystopie (Steyaert en De Haan 2001). De droomscenario's gaan veelal uit van een positieve attitude tegenover nieuwe technologische ontwikkelingen, terwijl de doemscenario's ook rekening houden met een mogelijk groeiende mentale weerstand tegen de verdere technologisering van het leven bij de bevolking (Prisma 2002a, 2002b).

Voorheen bleken vermeende sleuteltechnologieën er niet in te slagen de voorziene invloed op het sociale leven tot stand te brengen. Veel van de verwachtingen over deze invloed zijn niet meer dan extrapolaties van actuele angsten, verlangens of idealen. Met veel van de verwachtingen rond internet is het inmiddels gegaan zoals dat voorheen

bij andere technologie het geval was: na euforie en vrees kwam ontzuivering. Effecten van nieuwe technologie worden vaak op korte termijn overschat, maar op langere termijn onderschat. Na de hype van internet en het uiteenspatten van de dotcom-bel kan men nu op een nuchtere wijze denken over de invloed van ICT op de samenleving. Dan blijkt dat technologie vaak wordt ontwikkeld om de agenda's van machtige actoren te dienen, maar de nadere uitwerking is vaak een respons op de belangen van uiteenlopende sociale groepen (DiMaggio et al 2001). Technologische mogelijkheden worden vaak op een manier gebruikt die voorheen niet bedoeld of voorzien was. Dat gold al voor het gebruik van de telefoon (Fischer 1992) voor sociale doeleinden en later ook voor het sms'en.

Een drietal manco's is volgens De Wilde (2000) verantwoordelijk voor de hoge faalfactor van de toekomstprofetieën. Van nieuwe technologie wordt een 'totale revolutie' verwacht, dat wil zeggen dat ons hele leven erdoor gaat veranderen. De nieuwe technologie zou de samenleving sturen in de richting van een vooraf gegeven (hoger) doel – technologisch finalisme. Verder gaat de toekomstindustrie uit van 'sociale continuïteit': nieuwe techniek lost oude sociale problemen op. En in derde plaats is er de premisse van de 'technologische fix': technologie klaart iedere klus en wel volgens een monocausale structuur. Volgens De Wilde moet blind vertrouwen in e-topia plaatsmaken voor een open, onderzoekende houding en dat onderzoek zou moeten aansluiten bij de behoeften van burgers.

ICT wordt vaak aangeduid als 'enabling technology'. Het stelt mensen in staat dingen anders, sneller of efficiënter te doen. Technologie verschaft comfort en gemak. Het verandert echter weinig aan reeds bestaande interesses en behoeften. Internet wordt eerder in bestaande gedragspatronen geïntegreerd dan dat het deze verandert. Deze domesticatie van technologie betekent geenszins dat het belang ervan gering is. Wie eenmaal vertrouwd is met de aanwezigheid van technologie, vindt het functioneren ervan vanzelfsprekend. Technische apparatuur heeft het huishoudelijk werk verlicht. Zouden we het nog kunnen stellen zonder koelkast, stofzuiger of wasmachine? Technologie heeft bedrijfsprocessen efficiënter gemaakt. Zonder voortgang van de toepassing van nieuwe technologie in het Nederlandse bedrijfsleven zou de concurrentiepositie in een mondiale economie snel verslechteren. Technologie heeft de mogelijkheden uitgebreid om met anderen te communiceren. En of we het willen of niet, we zijn snel afhankelijk geworden van deze nieuwe mogelijkheden. Technologie is er niet in geslaagd sociale ongelijkheden op te heffen en zal dat in de toekomst ook niet kunnen. Eerder zullen oude ongelijkheden in een nieuwe vorm verschijnen.

Met deze voorbeelden is kort een beperkt aantal thema's geïntroduceerd aan de hand waarvan de invloed van de technologie op het toekomstige samenleven beschreven zal worden. De consequenties voor sociale ongelijkheid en sociale cohesie vormen evidente maatschappelijke vraagstukken. Toename van efficiëntie valt onder het bredere thema van rationaliseringsprocessen waarop hier eerst ingegaan wordt, om vervolgens over te stappen op sociale cohesie en sociale ongelijkheid.

5.6.1 Rationalisering

Aan het rationaliseringsproces kunnen vier dimensies onderscheiden worden die onverkort ook kenmerkend zijn voor de informatiesamenleving: efficiëntie, kwantificeerbaarheid, voorspelbaarheid en controle (Ritzer 1993). Rationalisering zorgt ervoor dat maatschappelijke processen efficiënter verlopen, dat ze cijfermatig vastgelegd kunnen worden en dat de uitkomsten ervan beter te voorspellen zijn. De controle over individueel gedrag neemt toe waardoor het aantal vrijheidsgraden dreigt af te nemen. Door de opkomst van ICT kunnen uiteenlopende processen nog efficiënter plaatsvinden, zijn ze beter te berekenen en te voorspellen met meer controle over menselijke impulsen. Anderzijds kan een rationele organisatie ook de voorwaarden scheppen voor creatief werk en de resultaten ervan zichtbaar te maken. De rationalisering die door nieuwe technologie mogelijk wordt, is van grote invloed op bedrijfsprocessen.

Wat zich nu al op de werkvloer laat voelen, zal in de toekomst door verdere verspreiding en benutting meer impact krijgen. Bedrijven en werknemers zullen meer gaan profiteren van de mogelijkheden van ICT. Het web is de volgende stap in een steeds verdergaande automatisering van bedrijfsprocessen. Het zal de ontwikkeling van nieuwe kantoor- en werksituaties blijven stimuleren (Kraan en Dhondt 2001: 30-31). Ondernemers zullen toenemend kiezen voor meer kennis, automatisering, functieverbetering en uitbesteding (Kraan en Dhondt 2001: 61-62). Digitalisering maken bedrijfsprocessen beter traceerbaar, vervolgens kwantificeerbaar en dan onderworpen aan management (ook just-in-timemanagement). De vraag van klanten kan beter in kaart gebracht worden en de productie kan hier sneller op inspelen. De snelheid van het marktverkeer zal hierdoor toenemen, het belang van voorraden afnemen (meer production on demand). De verwelkte droom dat internet tot winsten kan leiden, hoeft niet definitief vergeten te worden. Het vertrouwen en de aankopen van consumenten in webwinkels groeien vrij snel, technisch kan er meer en bedrijven zijn realistischer geworden in hun verwachtingen.

Autonoom opererende technologie

Rfid is op dit moment het grote toverwoord in het bedrijfsleven. Het zal processen van tracing and tracking beter mogelijk maken. Door mobiele en draadloze netwerken kunnen producten via scanners met de omgeving communiceren. Een transportlading voorzien van rfid-chips kan contact opnemen met vervoersbedrijven die ruimte beschikbaar hebben voor het meest efficiënte transport. Flexibiliteit neemt dan min of meer de plaats in van logistieke planning. In eerste instantie lijkt dat een omkering van het rationaliseringsproces, want planning is immers bij uitstek een kenmerk van rationalisering. Van flexibele en door technologie gedreven processen wordt echter weer verwacht dat deze efficiënter zijn, dan die gestuurd door menselijke planners. Dan is er sprake van voortgaande rationalisering met andere middelen.

Een dergelijke autonome opstelling van technologische toepassingen biedt ook mogelijkheden om vragers en aanbieders van diensten bij elkaar te brengen. Daarbij gaat het immers voor een groot deel om efficiënte overdracht van informatie naar

aanleiding van bepaalde gebeurtenissen. Een voorbeeld van een event-drivenaanpak in een digitale netwerkomgeving kan dit illustreren. Een auto die kapot gaat of dreigt te gaan, kan communiceren met de wegenwacht of de dichtstbijzijnde garage. In het laatste geval leidt het gps-systeem de bestuurder hiernaartoe en intussen heeft de auto contact gelegd met een taxibedrijf dat ter plekke voor verder vervoer zorgt naar de volgende afspraak waar mensen automatisch ingelicht zijn over de omvang van de vertraging. Informatisering is dan niet een proces van toenemende afhankelijkheid van mensen van kennis en informatie, maar van autonoom opererende voorwerpen die voor mensen communiceren.

Dat neemt niet weg dat werknemers steeds meer op creatieve wijze van informatie gebruik zullen maken en dat hun werk steeds vaker als hoogwaardig kenniswerk aangemerkt kan worden. Dit zal leiden tot de groei van de 'creatieve klasse' waartoe wetenschappers, ingenieurs, architecten, journalisten en artiesten behoren (Florida 2002). Volgens Florida omvat deze klasse alle werkenden die nieuwe technologie, nieuwe ideeën en nieuwe content voortbrengen. De altijd bereikbare, altijd mobiele, hoogopgeleide werknemers of zelfstandigen koesteren waarden als creativiteit, individualiteit en diversiteit, die deel uitmaken van hun zelfbeeld. Dit heeft ook consequenties voor hoe zij hun leven verder inrichten.

Niet alleen in het werk maakt technologie het mogelijk om processen efficiënter te organiseren, tijd te besparen en vervolgens meer handelingen in dezelfde tijdsperiode te persen. Ook voor de consument is de vrije tijd efficiënter te organiseren door bijvoorbeeld telebankieren, internetwinkelen en bezorging aan huis (Hogehuis 2001: 29).

Privacy

De brede verspreiding van chips in producten brengt niet alleen voordelen van traceerbaarheid en efficiëntie met zich mee, het roept ook vragen op over de privacy van consumenten. De chips blijven in de producten aanwezig en zijn dus te volgen dovoor devoor deur de makers ervan. Chips in auto's slaan alle reisinformatie op. Chips in laptops volgen de gebruiker op de digitale snelweg. Wie krijgt inzage in die informatie?

Ten minste drie zorgen over de mogelijke schending van privacy zijn van belang. Allereerst is de koper van een product zich niet per se bewust van de aanwezigheid van de tag of in staat de tag te verwijderen. De tag is van een afstand te lezen zonder dat de koper dit weet. Als een getagd item wordt betaald met een creditcard of pinpas, is het in principe mogelijk om het unieke identificatienummer te koppelen aan de identiteit van de aankoper. Maar de zorg om privacy reikt verder.

De mogelijkheden om computerbestanden te koppelen, het gebruik van klantenkaarten en digitale betaalmiddelen, en de locatiegegevens van mobiele telefoons roepen eveneens vragen over privacy op. In de zorgsector wordt het elektronische patiëntendossier vele voordelen toegedicht, zoals een snelle en betrouwbare doorstroming van informatie, het vermijden van dubbelonderzoek (en dus verhoging van de doelmatigheid), het verkorten van de wachtlijsten, en het verminderen van kansen

op medische fouten door verkeerde medicatie of behandeling. Maar het roept ook de vraag op wie wat wanneer mag weten.

Bewaking met camera's (closed circuit tv) helpt bij het toezicht houden op winkelstraten, trapruimten in flatgebouwen, parkeergarages. De aanwezigheid van zulke veiligheidsapparatuur leidt mogelijk tot een groter gevoel van veiligheid (Flight 2004), maar ook tot de vraag wie deze beelden mag inzien en voor welke doeleinden gebruiken.

Het lijkt erop dat een digitale Big Brother ons altijd kan volgen. Er wordt inmiddels gesproken van 'the end of privacy' (Whitaker 1999). Is dat dan de prijs die we moeten betalen voor de geneugten van de informatiesamenleving?

Veel digitale consumenten zijn bang voor misbruik van gegevens wanneer ze een creditcard gebruiken bij internetaankopen. Telemarketing en spam roepen ergernis op. Het grote gebruik van vasteklantenkaarten geeft echter niet aan, dat consumenten veel moeite hebben met het opgeven van een deel van hun privacy als dat in hun eigen belang is. Veiligheid en gezondheid zullen ook belangrijk genoeg zijn om een deel van de privacy voor op te geven. Privacy is een mooie herinnering aan het tijdperk van voor de digitalisering. Anders dan te jammeren over het verlies van privacy kunnen beter de voordelen belicht worden. Biografische gegevens kunnen in de digitale wereld de basis zijn van reputatiesystemen waarmee ingeschat kan worden wie te vertrouwen is en wie niet (Rheingold 2002). In de toekomst zal een balans gezocht moeten worden tussen functionaliteit en veiligheid enerzijds en het belang van privacy anderzijds.

Wie of wat is er in controle?

Raken we in een tijdperk van toenemende controlemogelijkheden niet meer de controle over ons leven kwijt? Worden we meer afhankelijk van ICT? Veel zaken kunnen sneller, efficiënter en onmiddellijk geregeld worden. Hierdoor wordt loze tijdruimte weggesneden. Door het verhogen van de eisen die we zelf stellen aan onze arbeidstijd, maar ook aan de vrije tijd, neemt de rationalisering van de tijdsbesteding toe. Steeds meer momenten worden 'prestatietijd' in plaats van 'betekenistijd' (Kunneman 1996: 303): dit betekent dat planmatig naar een doel toewerken belangrijker wordt dan ongeplande activiteit met veel emotionele kwaliteit (Hogenhuis 2001: 23). Als er meer onmiddellijk kan, ontstaat er in een genetwerkte omgeving ook de drang naar of verwachting van meer directe actie. Nieuwe technologie draagt bij aan de 'tirannie van het moment' (Eriksen 2003) en haast en fragmentatie van tijd worden in toenemende mate kenmerkend voor het leven.

5.6.2 Sociale cohesie

De afgelopen decennia is de tijd besteed aan directe sociale contacten afgenomen. De opkomst van de calculerende burger lijkt samen te gaan met een 'cultuur van afzijdigheid' (Steyaert 2003). Dat zijn redenen waarom velen zich zorgen maken over de sociale cohesie van de Nederlandse samenleving. In paragraaf 5.3 is ICT besproken als nieuwe bedreiging van de cohesie en als remedie voor de erosie ervan. De angst voor de teloorgang van sociale verbanden door nieuwe technologie bleek empirisch niet houdbaar. Een neutraal of een licht positief verband is waarschijnlijker. De

communicatiemogelijkheden van de nieuwe media veranderen de manier waarop mensen met elkaar omgaan. Het stelt mensen in staat om vaak en overal met elkaar in contact te treden. De slogan van Nokia luidt niet voor niets 'connecting people'.

De mogelijkheden om contacten te onderhouden zullen alleen maar toenemen. Dat geldt niet alleen voor contacten in de privé-sfeer, maar ook voor die op het werk of de school of met de overheid en allerlei organisaties. ICT zal meer gelegenheid creëren om de individuele voorkeur te volgen in de keuze met wie men communiceert en wanneer. Maar digitale communicatie maakt mensen ook tot deel van netwerken met regels en verwachtingen. Wellman et al. (2003) spreken over networked individualism om deze verknoping van individuele vrijheid in sociale netwerken te beschrijven. De grotere vrijheid om in digitale communicatie formele omgangsvormen los te laten, sluit aan bij de trend van informalisering, een afbrokkeling van bestaande hiërarchieën naar meer gelijkheid in menselijke verhoudingen (Schnabel 2000).

Veel digitale communicatie betreft vooral het gesproken woord (mobiele telefonie) en het geschreven woord (bv. e-mail, chat). Door breedbandinternet kunnen steeds vaker bewegende beelden aan bestaande applicaties toegevoegd worden. Op toenevende schaal zal er gebruikgemaakt gaan worden van bijvoorbeeld beeldtelefonie, virtueel vergaderen of on line gaming. De emotionele waarde van digitaal contact wordt vergroot door videoverslagen van allerlei gebeurtenissen aan berichten toe te voegen (Baya en Berg 2003). Hierdoor zal nieuwe technologie leiden tot een intensivering van de virtuele sociale contacten.

Naast het individuele gemak en genoegen kan communicatietechnologie ook collectieve doelen dienen. De snelle en relatief spontane groepsvorming die met een snelle netwerkinfrastructuur mogelijk wordt – door Rheingold (2002) 'smart mobs' genoemd – kan bijdragen aan de realisatie van maatschappelijk gewaardeerde doelen, maar ook aan de versterking van de openbare orde (bv. voetbalrellen). Technologie is neutraal ten aanzien van de doelen van mensen. Dat burgers zich organiseren rond bepaalde interesses en belangen kan de civil society dienen. Ook hier geldt de wet van Metcalfe, dat de kracht van een netwerk exponentieel toeneemt als het aantal knooppunten in het netwerk groeit. Zulke spontane en tijdelijke groepsvorming kan een tegenwicht bieden tegen de erosie van traditionele organisatiekaders als kerk en vakbond.

Dat mensen meer contacten gaan onderhouden met personen van de eigen voorkeur, kan echter ook de segmentatie tussen groepen versterken. In aanvulling op Metcalfe formuleerde Reed nog een wet: de kracht van een netwerk, vooral van een sociaal netwerk, neemt nog sneller toe als meer verschillende groepen het netwerk kunnen gebruiken (Rheingold 2002). Tot op heden is onder ouderen de grootste groep niet-gebruikers aan te treffen. Volgens Reed zou de waarde van het netwerk stijgen als ouderen on line gaan. Die waarde kan tot uitdrukking komen in onder meer het vergroten van de veiligheid, het bieden van (medische) zorg op afstand en de mogelijkheid om langer zelfstandig te wonen.

Dat ICT bruggen kan bouwen tussen verschillende bevolkingsgroepen, komt eveneens tot uitdrukking in de discussie over de integratie van allochtonen. Breedbandige verbindingen met herkomstlanden en eigen websites zouden de binding in eigen kring kunnen versterken. Daar staat tegenover dat ICT ook kan bijdragen aan de integratie van verschillende (etnische) groepen. Door informatie-uitwisseling kan er wederzijds begrip ontstaan van de cultuur van etnische groepen en van de Nederlandse cultuur (Linders en Goossens 2004).

5.6.3 Sociale ongelijkheid

Technologische innovaties spelen een belangrijke rol bij de overgang van een type samenleving naar een ander type. Dat was het geval bij de overgang van een agrarische of maritieme samenleving naar een industriële samenleving en met de opkomst van de digitale technologie lijkt dat opnieuw het geval te zijn voor de overgang naar een informatiesamenleving. In het verleden gingen de verschillende maatschappelijke transitie gepaard met toenemende sociale ongelijkheden (Lenski et al. 1991). Deze ongelijkheden kwamen vooral tot uitdrukking in een ongelijke verdeling van consumptiegoederen, maar met de introductie van geld kunnen de verschillen ook uitgedrukt worden in inkomens- of vermogensongelijkheid. De onderliggende verklaring voor de toename van de ongelijkheid is de ongelijke verdeling van hulpbronnen of machtsmiddelen. Nieuwe technologie kwam meestal terecht in de handen van personen die toch al goed voorzien waren van, op dat moment traditionele, hulpbronnen (Ultee et al. 1992). Uitzondering op dit proces van toenemende ongelijkheid is de overgang van agrarische naar industriële samenlevingen. Toen nam de ongelijkheid juist af (Lenski et al. 1991) verklaren deze ombuiging van de trend uit de invloed van sociaal-democratische partijen (al hebben de christen-democraten in Nederland ook hieraan bijgedragen). Naarmate deze partijen langer aan het bewind waren, bleken de ongelijkheden kleiner.

Het toenemende belang van informatie en de uitbreiding van het aantal media zou wel eens aanleiding voor een cumulatieproces kunnen zijn. Aangenomen kan worden dat zij die toch al goed geïnformeerd zijn, sneller informatie verwerven als deze ook via nieuwe media beschikbaar komt. De kloof tussen informatierijken en informatiearmen kan hierdoor toenemen. Deze uitkomst is niet zozeer het resultaat van verschillen in het bezit van technologie. In paragraaf 5.4 is beschreven dat voortgaande verspreiding van pc's en internetaansluiting een 'volledig geïnformateerde samenleving' (Schnabel 2000: 24) aannemelijk maakt. Verschillen zullen eerder liggen in de vaardigheden om met die technologie om te gaan en in de benutting ervan voor het bereiken van uiteenlopende maatschappelijke en sociale doelen. Verwacht kan worden dat hoogopgeleiden, die ook via traditionele media informatie over een breder scala aan onderwerpen vergaren dan laagopgeleiden, het meest van de nieuwe technologie zullen profiteren. Door de selectieve verwerving van digitale vaardigheden cumuleren verschillende soorten hulpbronnen in de handen van een beperkte groep. De geletterde elite zal langzaam veranderen in een elite die ook goed met nieuwe technologieën uit de voeten kan (Van Dijk et al. 2000; Huysmans et al. 2004).

Deze toenemende ongelijkheid zal zich vooral manifesteren op de arbeidsmarkt. Zonder toepassing van technologie kan bijna niemand meer. Maar er is een groot verschil tussen informatiserende en automatiserende technologie. Tot de laatste soort behoort onder andere de scanner bij de kassa. Gebruik hiervan maakt het werk eenvoudiger, maar ook eentoniger. Informatiserende technologie maakt juist de omgang met grote hoeveelheden en complexe informatie mogelijk. De informatiewerkers uit de 'creatieve klasse' zullen meer profijt hebben van hun vanzelfsprekende omgang met nieuwe technologie en informatie dan andere werkenden. Degenen die al een aantrekkelijke positie op de arbeidsmarkt innemen, profiteren extra mede doordat zij werkzaam zijn in arbeidssystemen – en onder managementcondities – die een positief effect hebben op de kwaliteit van de arbeid (Steijn 2003). Voordelen als gevolg van een cumulatie van hulpbronnen zullen zich echter niet alleen voordoen op de arbeidsmarkt, maar ook in het onderwijs, bij de politieke participatie, tijdens de vrijetijdsbesteding en bij het mobiliseren van sociale steun (De Haan 2004b).

De impact van technologie is altijd afhankelijk van de maatschappelijke context. Dat een cumulatie van hulpbronnen niet hoeft te leiden tot een toename van ongelijkheden in inkomen en aanzien, illustreert de zojuist besproken invloed van sociaal-democratische partijen tijdens de industriële periode. Partijen die een ideologie koesteren van herverdeling van kennis, macht en inkomen, kunnen ongewenste effecten van een cumulatie van hulpbronnen neutraliseren. Het is echter de vraag of dit ook in een tijdperk van voortdurende invloed van neoliberale ideologie zal gebeuren.

De geleidelijke verspreiding van ict in de afgelopen decennia heeft de mogelijkheden om te communiceren en informatie op te zoeken sterk verruimd. Het overgrote deel van de Nederlandse bevolking heeft nu thuis een computer met internetaansluiting, een mobiele telefoon en andere digitale apparatuur zoals cd- en dvd-spelers. Ook in scholen, op de werkplek en bij de overheid is het gebruik van ict snel toegenomen. Op uiteenlopende levensterreinen heeft het gebruik van digitale technologie zich in bestaande leefpatronen van burgers ingevoegd. Veelal veranderden daardoor niet de behoeften en wensen van de gebruikers, maar stelden de nieuwe mogelijkheden hen in staat bestaande praktijken gemakkelijker of efficiënter uit te voeren. Nu de internetverspreiding in een fase van marktverzadiging komt, is het steeds minder de vraag wie on line is en wie niet, en steeds meer op welke manier en waar er contact is met de virtuele wereld. De snelheid van de verbindingen bepaalt mede waarvoor men internet gebruikt. Breedbandgebruikers zijn langer on line voor meer verschillende toepassingen dan smalbandgebruikers. De bandbreedte van vaste, mobiele en draadloze netwerken zal verder toenemen. Steeds meer zullen mensen altijd, overal en voor talloze doeleinden van de digitale mogelijkheden gebruikmaken. Aanvankelijk nog heel bewust, maar door de verdere ontwikkeling van embedded technology met internetcontact ook steeds meer onbewust. Verwacht kan worden dat technologische innovaties het leven zullen veraangenamen, maar ook dat de afhankelijkheid van de techniek zal toenemen en daarmee ook de kans op meer of minder ernstige uitval of verstoring van de on line-mogelijkheden.

Wie iets wil zeggen over de invloed van technologie in de toekomst dient zich te realiseren dat effecten ervan afhankelijk zijn van de context. Niet alleen het ongewisse karakter van de innovaties belemmert het formuleren van heldere verwachtingen, ook deze contextafhankelijkheid maakt bespiegelingen over toekomstige invloed onzeker. Desondanks laten zich nog wel een aantal, soms tegenstrijdige trends benoemen.

In een informatiesamenleving dragen digitale netwerken bij aan een rationalisering van uiteenlopende maatschappelijke processen. Ze geven burgers meer controle over hun eigen leven, maar tegelijkertijd nemen de mogelijkheden om gecontroleerd te worden toe met het risico van aantasting van hun privacy. Het maakt vooral bedrijfsprocessen efficiënter, maar onderwerpt een groeiend deel van de werknemers aan voorgestructureerde arbeidstaken ten koste van hun autonomie. Internet kan diverse vormen van vrijetijdsbesteding ondersteunen, maar ook zover rationaliseren dat de vrijheid van die tijd onder druk komt te staan en gehaastheid de overhand kan nemen. Op verschillende levensterreinen neemt de beschikbare informatie toe, evenals de afhankelijkheid van eigen capaciteiten om die informatiestromen te hanteren. Als geheel wordt de samenleving hierdoor complexer, wat mogelijk weer om meer informatie vraagt. Informatisering maakt op haar beurt complexiteit hanteerbaar.

Huidige en toekomstige technologische mogelijkheden reiken middelen aan om de sociale cohesie te vergroten door het gemak van virtuele contacten en door de informele slagkracht van groepsvorming en belangenbehartiging of sociale actie. De cyclus van informatisering en toenemende complexiteit zorgt voor een versnelling van maatschappelijke processen. Niet iedereen kan dit bijbenen. Ook de informatiesamenleving kent winnaars en verliezers. De divergentie van levenstempelen zou de saamhorigheid van sociale collectieven kunnen aantasten en het moeilijker maken om een gedeeld referentiekader (collectief geheugen) op te bouwen. Private voordelen hoeven dus nog niet te leiden tot collectieve winst. Daar komt nog bij dat informatisering geen landsgrenzen kent. Communicatie en informatieverkeer wordt steeds meer grenzeloos en sociale bindingen steeds vaker grensoverschrijdend.

Op uiteenlopende maatschappelijke terreinen moet gevreesd worden voor een toename van de sociale ongelijkheid door een cumulatie van hulpbronnen bij personen die toch al bevoorrechte posities innemen. Sociale uitsluiting kan het resultaat zijn van gebrekkige vermogens om in verschillende situaties op adequate wijze van de digitale mogelijkheden gebruik te maken. Het gevaar van toenemende ongelijkheid is er niet alleen binnen landen maar ook tussen landen. In de toekomst zal ict de belangen van burgers dienen, maar moet gewaakt worden voor onbedoelde negatieve gevolgen.

Noten

- ¹ In de bespreking van het onderwerp informatie- en communicatietechnologie (ICT) is het veelvuldige gebruik van Engelstalige en van het Engels afgeleide termen onvermijdelijk. Ter voorkoming van een uiterst onrustig beeld van de tekst wordt er in dit hoofdstuk afgeweken van de gewoonte niet-Nederlandstalige woorden cursief af te drukken.
- ² Tenzij anders vermeld, zijn cijfers over 2004 in dit hoofdstuk afkomstig uit deze enquête.

Literatuur

- Andrews, P. (1999). *How the Web Was Won*. New York: Broadway Books.
- Baya, V. en E.M. Berg (2003). 'The Broadband Future: Interactive, Networked, and Personalised'. PricewaterhouseCooper (PwC). Geraadpleegd op 21 juni 2004 via www.pwc.com.
- Bell, D. (1973). *The Coming of Post-industrial Society; a Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.
- Berners-Lee, T. (2000). *De wereld van het world wide web*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.
- Blaauw Research en Thuiswinkel.org (2003). 'Thuiswinkel Markt Monitor'. Geraadpleegd op 26 juli 2004 via www.thuiswinkel.org.
- Blanken, H. en M. Deuze (2003). *De mediarevolutie; 10 jaar www in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Bouwman, H. et al. (2004). *ICT in organisaties; adoptie, implementatie, gebruik en effecten*. Amsterdam: Boom.
- Brightmail (2004). <http://www.brightmail.com/spamstats.html>, geraadpleegd op 15 juli 2004.
- Broek, A. van den (2001). 'Gezinsleven en huiselijke sociale contacten: huiselijkheid her-vonden?' In: K. Breedveld en A. van den Broek (red.), *Trends in de tijd* (p. 55-64). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/5).
- Castells, M. (1996). *The information age: economy, society and culture, part 1: the rise of the network society*. Oxford: Blackwell.
- CBS/EZ (2003). *De digitale economie 2003*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Consumentenbond (2000). *Kopen op internet; onderzoek onder leden van het Consumentenbond internetpanel*. Den Haag: Consumentenbond.
- Dhondt, S. en T. Kwakkelstein (2004). *Mythen van de informatiemaatschappij*. Utrecht: Lemma.
- Dialogic (2002). *Breedband en de gebruiker*. Utrecht: Dialogic.
- Dialogic (2003). *Breedband en de gebruiker 2003*. Utrecht: Dialogic.
- Dijk, J. van (2001). 'De toegankelijkheid van ICT en de kwaliteit van infrastructuur en diensten'. In: ministerie van VenW (red.), *Mensen in netwerken; een discussiebijdrage van VenW aan het 'digitale kloof debat'*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Dijk, L. van, J. de Haan, en S. Rijken (2000). *Digitalisering van de leefwereld; een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid; eindrapport*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier 167).
- DiMaggio, P. et al. (2001). 'Social Implications of the Internet'. In: *Annual Review of Sociology* (27), p. 307-336.
- Eriksen, T.H. (2003). *Tirannie van het moment; onze strijd tussen snelle en langzame tijd*. Kampen: Agora.
- EMCC (2003), European Monitoring Centre on Change. *Sector futures: shaping the future of ICT*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Fischer, C.S. (1992). *America calling; a social history of the telephone to 1940*. Berkeley: University of California Press.
- Flight, S. (2004). 'Cameratoezicht en verplaatsing van criminaliteit en overlast'. In: J. de Haan en O. Klumper (red.), *Jaarboek ICT & Samenleving 2004* (p. 89-102). Amsterdam: Boom.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Forester, T. (red.) (1980). *The microelectronics revolution*. Oxford: Basil Blackwell Publishers.
- Friedewald, M. en O. da Costa (2003). *Science and Technology Roadmapping: Ambient Intelligence in Everyday Life (AmI@Life)*. Sevilla: JRC/IPTS-ESTO.
- Frissen, V. (1999). *ICT en arbeid in het dagelijks leven*. Den Haag: Rathenau Instituut (Werkdocument 71).

- Frissen, V. (2003). 'Burgerengagement in de digitale wereld'. In: J. de Haan en J. Steyaert (red.), *Jaarboek ICT & Samenleving 2003* (p. 69-90). Amsterdam: Boom.
- Fructuoso van der Veen, F. en J. de Haan (2003). 'E-commerce'. In: J. de Haan en J. Steyaert (red.), *Jaarboek ICT & Samenleving 2003* (p. 133-152). Amsterdam: Boom.
- Haan, J. de (2001). 'ICT-gebruik'. In: M. de Klerk (red.), *Rapportage ouderen 2001* (p. 229-248). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/11).
- Haan, J. de (2003). 'Sociale ongelijkheid en ICT'. In: J. de Haan en J. Steyaert (red.), *Jaarboek ICT & Samenleving 2003* (p. 21-46). Amsterdam: Boom.
- Haan, J. de (2004a). 'Door internet verbonden'. In: J. de Haan en O. Klumper (red.), *Jaarboek ICT & Samenleving 2004* (p. 29-46). Amsterdam: Boom.
- Haan, J. de (2004b). 'A Multifaceted Dynamic Model of the Digital Divide'. In: *IT and Society* (1) 7, p. 64-87.
- Haan, J. de en F. Huysmans (2002a). *Van huis uit digitaal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/2).
- Haan, J. de en F. Huysmans (2002b). *E-cultuur, een empirische verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/8).
- Haan, J. de en F. Huysmans (2002c). 'Differences in Time Use between Internet Users and Non-users in the Netherlands'. In: *IT and Society* (1) 2, p. 67-85.
- Haan, J. de, O. Klumper en J. Steyaert (red.) (2004). *Surfende senioren; kansen en bedreigingen van ICT voor ouderen*. Den Haag: Academic Service.
- Hart, J. de (red.) (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/5).
- Hogehuis, C. (2001). 'De tijd van ICT'. In: C. Hogehuis, E. van der Panne en T. Hoekstra (red.), *Een nieuwe economie, een bevrijde tijd. De rol van ICT in versnelling én onthaasting* (p. 22-41). Baarn: Ten Have.
- Huysmans, F. en J. de Haan (2001). 'Media en ICT: Omgaan met een overvloedig aanbod'. In: K. Breedveld en A. van den Broek (red.), *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening* (p. 75-95). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/5).
- Huysmans, F., J. de Haan en A. van den Broek (2004). *Achter de schermen; een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2004/7).
- ISOC (2001). *Slim graafwerk; samen werken aan glasvezel in de wijk*. Den Haag: Internet Society.
- Klamer, A., L. van der Laan en J. Pij (1997). *De illusie van volledige werkgelegenheid*. Assen: Van Gorcum.
- Kraan, K. en S. Dhondt (2001). 'Telewerk in de praktijk; grenzen aan tijd en vrijheid?' In: C. Hogehuis, E. van der Panne en T. Hoekstra (red.), *Een nieuwe economie, een bevrijde tijd. De rol van ICT in versnelling én onthaasting* (p. 87-101). Baarn: Ten Have.
- Kunneman, H. (1996). *Van theemutscultuur naar walkmanego; contouren van postmoderne individualiteit*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Laan, L. van der (1998). *Arbeid en de elektronische snelweg*. Rotterdam: Erasmus universiteit.
- Lenski, G., J. Lenski en P. Nolan. (1991). *Human Societies; an Introduction to Macrosociology*. New York: McGraw-Hill.
- Linders, L. en N. Goossens (2004). 'Bruggen bouwen met virtuele middelen'. In: J. de Haan en O. Klumper (red.), *Jaarboek ICT & Samenleving 2004* (p. 121-140). Amsterdam: Boom.
- Moore, G.E. (1965). 'Cramming More Components onto Integrated Circuits'. In: *Electronics* (38) 8. <http://www.intel.com/research/silicon/mooreslaw.htm>, geraadpleegd op 3 augustus 2004.

- Multiscope (1999). 'E-commerce in Nederland'. <http://www.multiscope.nl>, geraadpleegd op 3 augustus 2004. New Scientist (2004). <http://www.newscientist.com/> geraadpleegd op 25 februari 2004.
- Norris, P. (2001). *Digital Divide; Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NRC (2003) 'Thema computervirussen'. In: NRC Handelsblad, 6/7 december 2003.
- OCW (2004), ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *7 jaar ICT & onderwijs; leren voor de toekomst*. Den Haag: Sdu.
- Os, R. van en N. Jankowski (2004). 'Digitale democratie binnen de gemeente Hoogeveen'. In: J. de Haan en O. Klumper (red.), *Jaarboek ICT & Samenleving 2004* (p. 159-176). Amsterdam: Boom.
- Oudshoorn, N. (2004). 'ICT en gender in Europa'. In: J. de Haan en O. Klumper (red.), *Jaarboek ICT & Samenleving 2004* (p. 103-120). Amsterdam: Boom.
- Prisma (2002a). 'Report on pan-European Scenario-building'. Deliverable D4.1. Geraadpleegd op 21 juni 2004 via <http://www.prisma-eu.net/deliverables/D4-1.PDF>.
- Prisma (2002b). 'Pan-European Changes and Trends in Service Delivery'. Deliverable D2.2. Geraadpleegd op 21 juni 2004 via <http://www.prisma-eu.net/deliverables/D2-2.PDF>.
- Pro Active (2001). *The Internet Monitor 2002*. Amsterdam: Pro Active.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone, the Collapse and Revival of Civic America*. New York: Simon & Schuster.
- Rifkin, J. (2000). *The Age of Access: How the Shift from Ownership to Access is Transforming Modern Life*. London: Penguin.
- Ritzer, G. (1993). *The McDonaldization of Society; an Investigation into the Changing Character of Contemporary Social Life*. Thousand Oaks: Pine Forge press.
- Rheingold, H. (1993). *The Virtual Community, Homesteading on the Electronic Frontier*. Reading, MA: William Patrick.
- Rheingold, H. (2002). *Smart Mobs; the Next Social Revolution*. Cambridge: Perseus Publishing.
- Robinson, J.P. (2002). 'Introduction to Issue 2: IT, Mass Media and Other Daily Activities'. In: *IT&Society* (1) 2, p. i-viii. <http://www.ITandSociety.org>.
- Robinson, J.P. en N.H. Nie (2002). 'Introduction to IT&Society Issue 1: Sociability'. In: *IT&Society* (1) 1, p. i-xi. <http://www.ITandSociety.org>.
- Rogers, E.M. (1995). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.
- Schnabel, P. (2000). 'Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn'. In: *Trends, dilemma's en beleid; essays over ontwikkelingen op langere termijn*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998; 25 jaar sociale verandering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Shklovski, I., S. Kiesler, en R. Kraut (2003). 'The Internet and Social Interaction: A Meta-Analysis and Critique of Studies, 1995-2003'. In: R. Krant, M. Brynin en S. Kiesler (red.). *Domestic Information Technologies: the Social Impact of Computing and Telecommunications 2000*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Smulders, P.G.W. (2000). 'Computergebruik op het werk in de Europese Unie'. In: *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* (16) 3, p. 259-277.
- Snellen, I. (1997). 'Street Level Bureaucracy in an Information Age'. In: A. Hondeghem (red.), *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Amsterdam: IOS press.
- Steyn, B. (2003). 'ICT en de organisatie van de arbeid'. In: J. de Haan en J. Steyaert (red.), *Jaarboek ICT & Samenleving 2003* (p. 153-173). Amsterdam: Boom.
- Steyaert, J. (2000). *Digitale vaardigheden, geletterdheid in de informatiesamenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut.

- Steyaert, J. (2003). 'Je chat met de hele wereld, maar je kent je buurman niet'. In: J. de Haan en J. Steyaert (red.), *Jaarboek ICT & Samenleving 2003* (p. 47-68). Amsterdam: Boom.
- Steyaert, J. en J. de Haan (2001). *Geleidelijk digitaal; een nuchtere kijk op de sociale gevolgen van ICT*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Onderzoeksrapport 2001/7).
- Stichting ICT op school (2001). *Vier in balans*. Den Haag: Stichting ICT op school.
- Telecompaper (2004). <http://www.telecompaper.com> geraadpleegd 23 maart 2004.
- TK (2003/2004a). *Modernisering van de overheid; kabinetsvisie en actieprogramma 'Andere Overheid'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29362, nr. 1.
- TK (2003/2004b). *Actieprogramma Elektronische Overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 26387, nr. 23.
- Thurow, L. (1999). *Building Wealth, The New Rules for Individuals, Companies, and Nations in a Knowledge-based Economy*. New York: Harperbusiness.
- Toffler, A. (1980). *The third wave*. New York: Bantam Books.
- Ultee, W., W. Arts en H. Flap (1992). *Sociologie; vragen, uitspraken, bevindingen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Vedder, A. (2003). 'Betrouwbaarheid van internetinformatie'. In: J. de Haan en J. Steyaert (red.), *Jaarboek ICT & Samenleving 2003* (p. 113-131). Amsterdam: Boom.
- Weel, B.J. ter (2002). *The Computerization of the Labour Market*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.
- Webster, F. (2002). *Theories of the Information Society*. London: Routledge.
- Wellman, B. en K. Hampton (1999). Living Networked in a Wired World. In: *Contemporary Sociology* (28) 6, p. 1-12.
- Wellman, B. et al. (2003). 'The Social Affordances of the Internet for Networked Individualism'. In: *Journal of Computer Mediated Communications* (8) 3.
- Whitaker, R. (1999). *The End of Privacy, How Total Surveillance Is Becoming a Reality*. The New York Press.
- Wilde, R. de. (2000). *De voorspellers; een kritiek op de toekomstindustrie*. Amsterdam: De Balie.
- Winden, P. et al. (2000). *Een virtuele schaarbeweging? De invloed van ICT op de vraag naar en het aanbod van arbeid*. Eindrapport ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- WRR (2002), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Van oude en nieuwe kennis; de gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*. Den Haag: Sdu.
- Zijlstra, F., M. Schalk en R. Roe (1996). 'Veranderingen in de arbeid, consequenties voor werkenden'. In: *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* (12) 3, p. 251-263.

6

ARBEIDSMARKT



6.1	Terug- en vooruitkijken naar de toekomst van de arbeidsmarkt	269
6.2	De verwachte toekomst van de arbeidsmarkt	269
6.2.1	Naar meer hooggekwalificeerde banen	269
6.2.2	Naar meer betere banen	271
6.2.3	Naar een groter en gevarieerder arbeidsaanbod	272
6.2.4	Naar een grotere variatie in arbeidstijden	274
6.2.5	Naar meer flexibiliteit en mobiliteit	275
6.2.6	Naar meer werkdruk	278
6.2.7	Naar hogere eisen aan het arbeidsaanbod en meer ongelijkheid	279

6.3	Terugkijken naar de toekomst van de arbeidsmarkt in zeven vragen	280
6.3.1	Naar meer hooggekwalificeerde banen?	282
6.3.2	Naar meer betere banen?	285
6.3.3	Naar een groter en gevarieerder arbeidsaanbod?	287
6.3.4	Naar een grotere variatie in arbeidstijden?	291
6.3.5	Naar meer flexibiliteit en mobiliteit?	294
6.3.6	Naar meer werkdruk?	299
6.3.7	Naar hogere eisen aan het arbeidsaanbod en meer ongelijkheid?	303
6.4	Over de toekomst van de arbeidsmarkt	305
	Noten	308
	Literatuur	310

6 Arbeidsmarkt

Jaco Dagevos

6.1 Terug- en vooruitkijken naar de toekomst van de arbeidsmarkt

Kijken naar de toekomst van de arbeidsmarkt is niet nieuw. In de afgelopen jaren hebben velen, daartoe mede geïnspireerd door de millenniumwisseling, zich uitgelaten over de toekomstige arbeidsmarkt.¹ Deze visies en bespiegelingen van professionele wetenschappers worden hier besproken. Daarnaast is de bevolking gevraagd zich uit te spreken over haar verwachtingen voor de toekomst. Tezamen krijgen we hiermee een beeld van de verwachte toekomst van de arbeidsmarkt.

Maar hoe plausibel is dit beeld? Om daar met meer zekerheid iets over te kunnen zeggen, beschrijven we voor diverse onderwerpen de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de afgelopen decennia. De vooruitblik van ‘experts’ en leken wordt in het tweede deel van het hoofdstuk dus gevolgd door een terugblik. De weging van de bevindingen uit de vooruit- en de terugblik moet duidelijk maken welke ontwikkelingsrichtingen op de arbeidsmarkt van de toekomst het meest waarschijnlijk zijn. Dit gebeurt in de slotparagraaf van dit hoofdstuk.

6.2 De verwachte toekomst van de arbeidsmarkt

Mede op grond van de onderwerpen die in de geïnventariseerde toekomststudies aan de orde komen, wordt de verwachte toekomst van de arbeidsmarkt behandeld aan de hand van zeven thema’s. Zoals gezegd worden daarbij zowel de verwachtingen van de professionele voorspellers als die van de bevolking belicht. Informatie over de verwachtingen van de bevolking is ontleend aan de enquête naar de toekomstverwachtingen, die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2004 heeft laten uitvoeren (TOS’04; zie ook de bijlage). Ter aanvulling gebruiken we de uitkomsten van het Toekomst van de arbeid-survey van de Organisatie voor strategisch arbeidsmarkt-onderzoek (OSA), waarin een breed palet van onderwerpen over de toekomstige arbeidsmarkt aan de bevolking kon worden voorgelegd (Ester en Vinken 2001).²

6.2.1 Naar meer hooggekwalificeerde banen

In bespiegelingen over de toekomst van de arbeidsmarkt nemen ontwikkelingen in de technologie, de informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het bijzonder, dikwijls een belangrijke plaats in. Vooral economen zijn van mening dat technologische ontwikkelingen *skill biased* zijn: door de bank genomen neemt met de introductie van technologie de vraag naar vaardigheden toe. Technologische innovaties vervangen het werk dat eerder letterlijk in handen was van de werknemers. In de

ogen van Theeuwes (2001) ligt het belangrijkste effect van ICT echter niet zozeer in de 'directe substitutie', maar in de 'organisatorische complementariteit'. Informatie- en communicatietechnologie moet worden aangepast aan de specifieke eisen van de arbeidsorganisatie en de arbeidsorganisatie dient te worden aangepast om maximaal te kunnen profiteren van ICT (zie ook De Grip 2001). Dit proces is al enige tijd aan de gang en zal naar verwachting in de toekomst nog aan belang winnen. Nieuwe productiewijzen, nieuwe producten en nieuwe organisatievormen zijn het gevolg. Om deze aanpassingen tot stand te brengen zijn hoogopgeleide werknemers nodig, die over creativiteit en probleemoplossend vermogen beschikken. In de toekomst zijn vakinhoudelijke kennis en vaardigheden alleen niet langer voldoende. Vanwege een steeds complexer wordende functie-inhoud en organisatieomgeving zou er een toenemende behoefte zijn aan werknemers met sociale, communicatieve en creatieve vaardigheden, probleemoplossend vermogen, enzovoort (ook wel *people of soft skills* genoemd). Andere factoren als de verhevigde internationale competitie dragen hieraan bij. Internationalisering, of zo men wil globalisering, verscherpt de internationale concurrentie. Arbeidsorganisaties reageren hierop door activiteiten over te brengen naar lagelonenlanden, maar ook met maatregelen om de productiviteit en de flexibiliteit van het personeel te verhogen. Ook hierdoor zetten ontwikkelingen in de richting van andere organisatieconcepten zich in de komende jaren door, zo is de verwachting. Sturing van werknemers vindt dan in steeds mindere mate plaats door toezicht en controle en meer via hun eigen inzichten. Dergelijke organisatieconcepten vragen om geschoolde werknemers, die beschikken over de juiste vaardigheden zoals de al genoemde *soft skills*. De verhoging van de omgevingsdynamiek versterkt tevens de nadruk op innovatie en het inspelen op veranderingen bij consumenten en toeleveranciers. Daartoe is in de toekomst de inzet van kennisspecialisten en managers steeds vaker noodzakelijk (bv. Castells 1996).

Deze ontwikkelingen vinden hun pendant in de beroepenstructuur, waarin naar verwachting de onderkant in de komende jaren verder zal slinken en hogere beroepen de overhand krijgen. Per saldo leiden deze ontwikkelingen tot groei van het aandeel hooggekwalificeerd werk (regradatie).

Niet iedereen is ervan overtuigd dat het laaggekwalificeerde werk in de toekomst sterk zal afnemen. Auteurs als Ritzer, Beck en Sennett wijzen juist op tendensen in de richting van een afname van gekwalificeerde banen (degradatie) of op het ontstaan van steeds grotere verschillen tussen de onderkant en bovenkant van de beroepenstructuur (polarisatie). Een van de achterliggende factoren is de groei van de vraag naar (persoonlijke) diensten, die op zijn beurt samenhangt met de vergrijzing en de groei van het aantal anderhalf- en tweeverdienershuishoudens. De stijging van het aandeel ouderen zal extra vraag uitlokken naar bijvoorbeeld diensten in de zorg-, recreatie- en vermaaksector. De arbeidsparticipatie van vrouwen en de daarmee gepaard gaande toename van anderhalf- en tweeverdienershuishoudens werkt commercialisering van huishoudelijke bezigheden in de hand. Net als bij ondernemingen zal er in de komende decennia bij huishoudens in toenemende mate sprake zijn van

contracting out, met gevolgen voor de vraag naar bepaalde goederen en diensten (zoals kinderopvang, schoonmaakwerk en kant-en-klaarmaaltijden). In de vs is deze trend al duidelijk zichtbaar (DOL 1999). Veel van deze activiteiten kunnen in beginsel door laaggeschoolden worden uitgevoerd, al zetten sommigen hier vraagtekens bij (zie bv. Gelderblom en De Koning 2001). De stijging van de welvaart is overigens een belangrijke variabele bij de (verwachte) groei van banen in de persoonlijke dienstverlening. De inkomenselasticiteit is hoog: wanneer de welvaart toeneemt, stijgt de vraag naar persoonlijke diensten snel, maar het omgekeerde is ook het geval.

De bevolking sluit zich vooral aan bij de idee dat in de toekomst het niveau van de banen zal stijgen. Bijna de helft van de ondervraagden in de TOS-enquête verwacht dat in 2020 het aantal banen voor laagopgeleiden zal zijn afgenomen. Een derde denkt dat er in de toekomst weinig zal veranderen, terwijl 17% van mening is dat het aantal banen voor laagopgeleiden in 2020 zal zijn toegenomen. Er is derhalve behoorlijke steun voor de verwachte regradatie van de beroepenstructuur. Iets van de meningsverschillen onder de professionele toekomstonderzoekers zien we echter terug bij de bevolking, want ongeveer de helft voorziet weinig verschillen of verwacht zelfs meer banen voor laagopgeleiden. De uitkomsten van de OSA-toekomstenquête wijzen in dezelfde richting.

6.2.2 Naar meer betere banen

Ook wanneer het gaat om de kwaliteit van het werk lopen de meningen over de toekomst uiteen. Er is een optimistisch toekomstbeeld dat ervan uitgaat dat in den brede de kwaliteit van banen zal verbeteren. De verdere ontwikkeling naar een post-industriële economie gaat veel banen ontdoen van zware fysieke inspanningen en slechte arbeidsomstandigheden. De ontwikkeling van andere productiemethoden en andere sturing van werknemers grijpt hierop aan. Hiërarchische en gecentraliseerde managementstructuren hebben hun langste tijd gehad (Zuboff 1988; Trommel 1999; Van Hoof en Glebbeek 2001). Participatieve managementstijlen, waarin werknemers nadrukkelijk worden betrokken bij de wijze van uitvoering van het werk, zullen naar verwachting steeds meer ingang vinden. Deze ontwikkelingen, die passen in het proces van informalisering, gaan naar verwachting samen met een verbetering van de kwaliteit van de arbeid. In plaats van met fysiek slechte arbeidsomstandigheden (zwaar en vuil werk, stank) en met repetitief en eentonig werk krijgen steeds meer werknemers te maken met autonomie en een stijgend beroep op hun probleemoplossend vermogen. Zowel de arbeidsomstandigheden als de arbeidsinhoud (uitdagend werk, ontplooiingsmogelijkheden) en de arbeidsverhoudingen (autonomie, geringere afstand tussen leidinggevende en werknemer) zullen in de toekomst verbeteren.

Tegenover dit overwegend positieve beeld staan veel somberder verwachtingen. Technologische ontwikkelingen kunnen, en dan zeker aan de onderkant, leiden tot vormen van hypertaylorisering, waarbij sprake is van arbeidsdeling en standaardisering van taken die inbreuk doet op de autonomie van werknemers en banen creëert

met geringe ontplooiingsmogelijkheden. Technologische ontwikkelingen zullen bovendien de verscheidenheid aan beheersingsstrategieën vergroten. Zo biedt ICT meer dan in het verleden mogelijkheden om kantoorwerkzaamheden in kleine partjes op te delen en nauwkeurig te volgen. Men spreekt in dit verband wel van de 'lopende band van witte boorden' (Kraan en Wiezer 2000). Administratieve automatisering leidt dan tot routinehandelingen en verlaging van het vereiste kwalificatieniveau. Van een eenduidige ontwikkeling naar verbetering van de kwaliteit van het werk is dan geen sprake.

De bevolking sluit zich bij het sombere beeld aan. Zij is er allerm minst ervan overtuigd dat de kwaliteit van het werk zich in de toekomst gunstig zal ontwikkelen. Dit geldt in het bijzonder voor de mate van autonomie. Slechts 20% van de ondervraagden in de TOS-enquête verwacht dat in 2020 het aantal banen zal zijn toegenomen waarin men zelf kan uitmaken hoe het werk wordt uitgevoerd. Niet minder dan 40% denkt dat er in 2020 minder banen met autonomie zijn dan nu, terwijl de overige 40% weinig veranderingen verwacht.³ Ook voorziet slechts circa een derde van de bevolking een afname van het aantal banen met eentonig werk en een toename van banen met veel ontplooiings- en leermogelijkheden. Ongeveer de helft voorspelt op deze terreinen een gelijkblijvende situatie. Participatieve managementstijlen met daarbij horende geringe hiërarchische verschillen, veronderstellen goede onderlinge verhoudingen op de werkvloer, zowel tussen collega's als met leidinggevenden. Volgens de bevolking mag men daar in de toekomst echter niet te zeer op rekenen. Slechts weinigen zijn van mening dat in 2020 de werksfeer beter zal zijn dan nu. Ongeveer de helft verwacht hierin weinig verandering en een derde voorziet dat in 2020 meer werkenden te maken hebben met een slechtere werksfeer dan nu. Mogelijk hangt dit samen met de verwachting dat in toekomst de onderlinge wedijver op het werk sterk zal toe- en de collegialiteit zal afnemen, zoals naar voren komt uit de OSA-enquête. De verwachtingen over de leidinggevenden stemmen evenmin hoopvol. Ongeveer een derde van de ondervraagden denkt dat steeds meer werkenden ontevreden zullen zijn over leidinggevenden. Slechts weinigen (6%) verwachten dat de ontevredenheid over leidinggevenden in 2020 zal zijn afgenomen.

Enig optimisme is er eigenlijk alleen met betrekking tot de fysiek bezwarende arbeidsomstandigheden. Ruim 40% denkt dat in 2020 het aantal banen met lichame-lijk zwaar en vuil werk zal zijn afgenomen, terwijl 45% van mening is dat het aantal van dergelijke banen gelijk zal blijven.

6.2.3 Naar een groter en gevarieerder arbeidsaanbod

De toekomst van de arbeidsmarkt is ongewis. Welke trends het toekomstige beeld gaan bepalen, staat nog allerm minst vast. Dit geldt echter niet voor de veranderingen in de samenstelling van het arbeidsaanbod: de diversiteit zal onmiskenbaar toene- men. Dit heeft in de afgelopen decennia al gestalte gekregen met de sterke opmars van vrouwen. In de komende jaren zullen zij in toenemende mate gezelschap krijgen van allochtonen en ouderen.

De vergrijzing van het arbeidsaanbod is geen verwachting, maar een demografisch feit. Vanwege een laag geboortecijfer en een stijgende levensverwachting blijft bovendien het aandeel ouderen in de komende vijftig jaar hoog. De oudere werknemer is daarom geen tijdelijk, maar een structureel verschijnsel. Met een hoog aandeel ouderen in het arbeidsaanbod heeft de Nederlandse arbeidsmarkt eigenlijk nog nooit te maken gehad. Het valt te verwachten dat arbeidsorganisaties via bijvoorbeeld aanpassing van arbeidstijden en scholingsmaatregelen daarop anticiperen. Of de vergrijzing van de arbeidsmarkt een daling van de productiviteit tot gevolg heeft, staat nog te bezien. Werk is fysiek gezien tegenwoordig minder belastend dan in het verleden. Bovendien zijn de oudere werknemers van de toekomst waarschijnlijk gezonder dan de oudere werknemers die hen vooraf zijn gegaan. Op dit moment is de arbeidsmobiliteit van ouderen betrekkelijk gering. Dit staat haaks op de verwachting dat de toekomstige arbeidsmarkt frequente wisselingen verlangt (zie ook § 6.2.5).

Dat meer ouderen de arbeidsmarkt zullen bevolken, staat weliswaar vast, maar hoe hoog hun arbeidsparticipatie zal zijn, is nog maar helemaal de vraag. Hun participatie is in de afgelopen decennia fors gezakt. Het beleid heeft hieraan bijgedragen door ruimhartige VUT- en prepensioenregelingen en het openstellen van de relatief gunstige route om via de WAO en WW af te vloeien. De mogelijkheden om voor het 65ste jaar met werken te stoppen, zijn bovendien door veel ouderen met beide handen aangegrepen. Het beleid is er de laatste jaren op gericht de participatie van ouderen weer te doen toenemen, hetgeen ook vruchten lijkt af te werpen.

Allochtonen zullen zich in de nabije toekomst in toenemende aantallen aandienen. De allochtone bevolking telt veel jongeren, van wie er de komende jaren steeds meer de arbeidsmarkt zullen betreden. Voortgaande immigratie – als element van internationalisering – zal bovendien het aandeel allochtonen in de beroepsbevolking verder doen toenemen. Dit zal naar verwachting gaan om niet-westerse allochtonen en om personen afkomstig uit (Oost-)Europese landen, die vanwege de uitbreiding van de Europese Unie (EU) naar Nederland komen. Of er grote migratiestromen op gang komen, is overigens nog maar de vraag. Eerdere uitbreidingen van de Unie hebben laten zien dat de migratie vanuit nieuwe lidstaten gering van omvang is geweest (zie tevens hoofdstuk 7).

In welke mate allochtonen op de arbeidsmarkt gaan participeren, staat, net als voor de ouderen, nog te bezien. Dit zal vooral afhangen van de conjunctuur, van de emancipatie van met name moslimvrouwen, van de omvang van de immigratie en van ontwikkelingen in het opleidingsniveau en de beheersing van het Nederlands. Of met de komst van allochtonen ook veranderingen in arbeidspatronen gepaard gaan, is moeilijk te voorspellen. De discrepantie tussen het opleidingsniveau en de andere, hogere eisen die aan het arbeidsaanbod worden gesteld, lijken een betrekkelijk grote bedreiging te zijn voor de kansen voor minderheden, en daarmee het ontstaan van achterstand aan te wakkeren. Tegelijkertijd is het denkbaar dat de aanwas van allochtonen de selectie aan de onderkant van de arbeidsmarkt verscherpt, waardoor met name – allochtone en autochtone – laagopgeleiden moeilijker werk zullen vinden.

Het arbeidsaanbod raakt steeds hoger opgeleid. Het opleidingsniveau is tot nu toe een belangrijke voorspeller voor de aspiraties op de arbeidsmarkt. Hoogopgeleiden stellen andere, vaak meer intrinsieke eisen – afwisseling, autonomie – aan werk dan laagopgeleiden. Ook is hun mobiliteit hoger. In hoeverre zij hun aspiraties kunnen realiseren, is afhankelijk van ontwikkelingen in de beroepsstructuur en conjunctuur.

6.2.4 Naar een grotere variatie in arbeidstijden

Alleen al vanwege de groeiende diversiteit van de beroepsbevolking wordt aangenomen dat de doelen en verwachtingen ten aanzien van arbeid en arbeidsrelaties een groeiende variëteit gaan vertonen (bv. WRR 2000). Individualisering is hier van betekenis. Individualisering leidt, op allerlei levensterreinen en dus ook op dat van arbeid, tot het doorbreken van standaardlevenspatronen. Het arbeidsaanbod zal steeds meer proberen om het werkzame bestaan in te richten naar de eigen preferenties en privé-omstandigheden. Werktijden en contracten zullen in de toekomst naar verwachting vaker dan nu op het individu zijn toegesneden met een grote variëteit als gevolg (bv. De Gier 2001; Siswo 2002). De grotere variatie in arbeidspatronen wordt ook wel in verband gebracht met de behoefte aan flexibiliteit aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, onder andere vanwege de gestegen internationale concurrentie en mogelijk gemaakt door technologische ontwikkelingen. Of, zoals het Amerikaanse Department of Labor (DOL 1999) het in haar vooruitblik op de arbeidsmarkt van de toekomst omschrijft: ‘Nontraditional work arrangements help employers meet a variety of staffing needs and help workers meet personal or other obligations.’

De grotere variëteit aan typen huishoudens wekt de behoefte aan meer variëteit aan arbeidspatronen in de hand, zo is de verwachting. In de afgelopen jaren zijn de huishoudens kleiner geworden en is het aandeel alleenstaanden en alleenstaande ouders toegenomen. Men verwacht dat de diversiteit in tijdsbesteding aan zorgtaken en vrijetijdsactiviteiten van invloed zal zijn op arbeidstijden en -contracten. De druk om te komen tot nieuwe arrangementen zou daardoor toenemen. Processen van intensivering in de diverse levenssferen zijn hier van betekenis. Niet alleen voor de carrière, maar ook voor het gezin en de vrije tijd zijn de ambities hoog gesteld (Breedveld en Van den Broek 2003). De tijd en energie die aan werk, gezin en vrije tijd worden besteed, staan voortdurend in concurrentie met elkaar. Afhankelijk van onder meer preferenties, levensfase en conjunctuur zullen in de ene levenssfeer concessies moeten worden gedaan ten faveure van een andere levenssfeer. Voor participatie op de arbeidsmarkt is – door vrouwen – vaak deeltijdwerk als ‘oplossing’ gekozen. Daar komen in de toekomst mogelijk alternatieve arrangementen naast te staan of voor in de plaats, zoals betere mogelijkheden om tussen verschillende levenssferen te switchen en flexibele aanpassing van het aantal arbeidsuren. Het beeld van een transitionele arbeidsmarkt (Schmid 1998) dringt zich dan op.

In dit verband wordt er een toename verwacht van het aantal flexibele arbeidsplekken. Inpluggen van de draagbare computer volstaat om aan het werk te gaan. Technologische ontwikkelingen zullen de mogelijkheden hiertoe verder vergroten: ICT ontkoppelt werk en plaats. De flexibele werkplek beperkt zich niet tot de muren van het bedrijf of instelling. Telewerken komt naar verwachting voor velen binnen bereik en biedt in beginsel meer mogelijkheden om in de komende decennia de arbeidstijden naar eigen voorkeur aan te passen. De grens tussen werk en privé wordt evenwel steeds dunner, hetgeen tot een stijging van de ervaren werkdruk en psychische belasting zou kunnen leiden. 'Work has become ubiquitous (...) The blurring of boundaries between family life and working time will exact a heavy psychological and social toll' (Vaknin 2004). ICT vergroot de mogelijkheden om het werk zelf in te delen, maar is er tegelijkertijd de oorzaak van dat werk en privé steeds moeilijker van elkaar te scheiden zijn. De druk om continu aan het werk te zijn, wordt misschien wel vergroot. Tevens is het denkbaar dat de controlemogelijkheden van werkgevers gaan toenemen, en dat die controle dan zulke stringente vormen aanneemt dat afbreuk wordt gedaan aan de autonomie en eigen inzichten van de werknemer (Trommel 1999).

Hoe denkt de bevolking over het aantal uren dat we in de toekomst gaan werken en over de plaats waar we dit doen? In zijn algemeenheid blijft volgens de bevolking werk een belangrijke onderdeel van onze activiteiten. Bijna de helft van de ondervraagden in de TOS-enquête verwacht dat Nederlanders in 2020 meer zullen werken dan nu, ongeveer een derde denkt dat de verdeling tussen werk en vrije tijd hetzelfde zal zijn als op dit moment en ongeveer 15% is van mening dat we in 2020 minder zullen werken.⁴ De mogelijkheden om zelf de werktijden te bepalen, zullen volgens iets meer dan de helft van de ondervraagden in 2020 zijn toegenomen; een derde verwacht hierin weinig veranderingen en de overigen voorzien juist een afname van die mogelijkheden.

De bevolking is het eens met toekomstonderzoekers die voorspellen dat thuiswerken gaat toenemen: bijna driekwart verwacht dat in 2020 de mogelijkheden daartoe zijn toegenomen. In het OSA-onderzoek is specifiek gevraagd naar telewerken. De bevindingen liggen in dezelfde lijn: niet minder dan 93% denkt dat telewerken in de toekomst zal toenemen.

De strikte scheiding tussen werktijd, tijd voor zorg en vrije tijd zal volgens velen (40%) geringer worden; ongeveer eenzelfde deel van de bevolking (43%) is van mening dat hier in de toekomst weinig aan zal veranderen. Dat de grenzen tussen werktijd en vrije tijd in de toekomst zullen vervagen, acht de helft van de bevolking waarschijnlijk. Bijna 40% denkt dat ze gelijk blijven.

In grote lijnen wijzen de opvattingen van de bevolking en de toekomststudies voor deze onderwerpen in dezelfde richting.

6.2.5 Naar meer flexibiliteit en mobiliteit

Veel toekomststudies houden ons het beeld voor van een zogenoemde beweeglijke arbeidsmarkt. Men verwacht dat in de toekomst het arbeidsaanbod vaker van functie

en van werkgever zal veranderen en meer dan in het verleden de arbeidsmarkt een periode verlaat en er weer tot toetreedt. Flexibiliteit en daaruit voortvloeiende mobiliteit kleuren de toekomstige arbeidsmarkt. Voor de onderbouwing hiervan worden trends van informatisering, internationalisering, individualisering en intensivering in stelling gebracht, die inwerken op zowel de vraag- als de aanbodkant.

Grillige consumentenvoorkeuren, die verbonden zijn aan individualisering en aangewakkerd worden door internationale trends en marketing, hebben een verschuiving veroorzaakt naar *custom made* producten en diensten in plaats van in massa geproduceerde goederen. Deze ontwikkeling vraagt nu en in de toekomst om een flexibele inzet van personeel.

Dit kan de vorm aannemen van *functionele flexibiliteit* waarbij de productie zodanig is georganiseerd dat werknemers op verschillende posities in de organisatie werkzaam kunnen zijn. De tayloristische manier van organiseren, met een ver doorgevoerde arbeidsverdeling en functiespecialisatie, voldoet niet langer (zie ook § 6.2.2). Daarvoor in de plaats komen arbeidsorganisaties die minder hiërarchische niveaus tellen (verplating) en meer overlaten aan de verantwoordelijkheid van de werknemers. Bevoegdheden worden gedecentraliseerd en het werk wordt vaker in zogeheten zelfsturende teams verricht. Werknemers rouleren over diverse functies en teams. De *interne mobiliteit* binnen arbeidsorganisaties gaat daardoor toenemen, zij het lang niet altijd in opwaartse richting.

Deze wijze van organisatie van werk impliceert dat werknemers zich minder specialiseren. De decentrale en groepsgewijze productie stelt andere eisen aan de werkenden. Het gaat in zijn algemeenheid om vaardigheden die al eerder zijn genoemd, zoals sociaal-communicatieve vaardigheden en aanpassings- en beoordelingsvermogen (Gelderblom en De Koning 2001). Dergelijke algemene vaardigheden zijn in beginsel overal toepasbaar, hetgeen niet alleen van invloed is op de mate van interne, maar vooral op de mate van *externe mobiliteit*. Vanwege de verplating van organisaties, die leidt tot verminderde stijgingskansen, gaat de – vrijwillige en gedwongen – externe mobiliteit toenemen. Daarnaast gaan naar verwachting veranderende voorkeuren een rol spelen. Mobiliteit wordt de norm, bedrijfstrouw raakt achterhaald. Bij Amerikaanse jongeren zou dit al de dominante oriëntatie zijn (The Economist 2000): ‘The overwhelming majority of graduates see their career at graduation not as a straight line of advancement in one company but as a zigzag path from company to company, job to job, skill to skill.’ In een op een technologie gebaseerde economie verloopt alles snel en daar passen jongeren hun loopbaan op aan: ‘Raised on a diet of MTV and video games, young managers are quick to roam from job to job, hungry for quick results, willing to do things differently and intolerant of technophobes.’

Naast functionele flexibiliteit wordt in de komende jaren een toename van *numerieke flexibiliteit* verwacht. Om tegemoet te komen aan de fluctuaties in de vraag, zullen arbeidsorganisaties zich in toenemende mate bedienen van tijdelijke arbeidskrachten en van werknemers die buiten kantooruren werkzaam zijn. Sommigen voorzien een scherpe daling van het aantal vaste voltijdbanen (Beck 1999). ‘The age of “just in

time” production has given rise to “just in time” workers – employees whom a business can hire on a moment’s notice to fill a moment’s need’ (DOL 1999). De veranderingen in bedrijfsvoering en managementstijl dragen hieraan bij. In het kielzog van de vs neemt in Nederland binnen het bedrijfsleven de invloed van de aandeelhouders toe (Ligteringen 2003). De ontwikkeling van *stakeholders*- naar *shareholders*-kapitalisme brengt met zich mee dat arbeid op een meer zakelijke wijze tegemoet wordt getreden waardoor flexibilisering van de arbeid vaker wordt doorgevoerd (Delsen 2001). Een baan voor het leven zal stilaan verdwijnen. Loopbanen zijn steeds minder voorspelbaar en werkenden zullen moeten inspelen op onverwachte veranderingen en groeiende turbulentie op de arbeidsmarkt (WRR 2000). De band tussen werkgever en werknemer wordt losser, hetgeen tot uiting komt in meer externe mobiliteit en minder bedrijfstrouw. In plaats van een ‘sociaal contract’ waarin binding en wederzijdse loyaliteit een belangrijke plaats innemen, zullen werkgevers en werknemers meer een onderlinge ruilverhouding met elkaar hebben.

Deze ontwikkeling is misschien het meest zichtbaar in de verwachting dat in de toekomst een groot en toenemend aandeel van de werkenden als zelfstandige zal opereren (De Gier 2001). De verwachte stijging van het aantal zelfstandigen houdt ook verband met de uitbesteding van activiteiten door bedrijven. Verder past deze trend in het proces van individualisering en groeiende autonomie van werknemers, waardoor de stap om zelfstandig ondernemer te worden, steeds gemakkelijker valt te zetten (Theeuwes 2001).

De verwachting van een stijgende numerieke en functionele flexibiliteit met de daaraan gekoppelde mobiliteitspatronen is in hoofdzaak gebaseerd op verwachte ontwikkelingen aan de vraagkant, zoals internationale concurrentie, technologische ontwikkelingen en wijzigingen in organisatieconcepten. De toekomstige arbeidsmarkt waarop personen frequenter dan nu een periode in- en uitreden, wordt veel meer in verband gebracht met veranderingen in de preferenties aan de aanbodkant. Hieraan is in het voorgaande al aandacht besteed, onder andere in relatie tot het ontstaan van een transitionele arbeidsmarkt. Vanwege het belang dat men hecht aan zorgtaken en vrije tijd, wordt verwacht dat werkenden zich in de toekomst vaker een periode van de arbeidsmarkt zullen afwenden of minder uren willen gaan werken. Ook de hogere kennisintensiteit van arbeid kan een reden zijn. Naar verwachting zal het steeds minder mogelijk zijn om gedurende de gehele loopbaan op de kennis te teren die in het initieel onderwijs is opgedaan, zodat men zich vaker zal moeten bijscholen (WRR 2000). Frequente veranderingen in de positie op de arbeidsmarkt (interne en externe mobiliteit) en wisselingen van en naar de arbeidsmarkt zijn het gevolg. Transitie bepalen het beeld op de arbeidsmarkt van de toekomst, zo is de verwachting.

De bevolking onderschrijft de toekomstige trend naar een flexibele en mobiele arbeidsmarkt. Zo voorspelt bijna driekwart een toename van het aantal tijdelijke banen en verwacht eenzelfde deel dat het in de toekomst gemakkelijker wordt om

werknemers te ontslaan. Verder voorziet de bevolking op de toekomstige arbeidsmarkt een toename van de interne en, vooral, externe mobiliteit. Een kleine 40% meent dat het aantal interne functieveranderingen zal toenemen, terwijl meer dan de helft van de bevolking voorspelt dat in 2020 het aantal werkenden dat regelmatig van werkgever verandert, groter is dan nu. Minder dan 10% van de ondervraagden voorziet een afname van de interne en externe mobiliteit.

Niet alleen verwacht men meer wisselingen van posities op de arbeidsmarkt, hetzelfde geldt voor de overstap naar posities erbuiten. Al met al verwacht de Nederlandse bevolking een ontwikkeling die doet denken aan een transitionele arbeidsmarkt. De mogelijkheden om een periode met betaald werken te stoppen om scholing te volgen, gaan volgens bijna de helft van de bevolking toenemen. Ditzelfde aandeel denkt dat het aantal werkenden dat sabbatsverlof gaat opnemen, in 2020 groter is dan nu. Verder verwacht iets minder dan de helft van de ondervraagden dat in de toekomst meer mensen een periode met werk stoppen om voor een ziek familielid te zorgen, en voorziet ruim 60% dat het aantal personen in deeltijdpensioen – zowel betaald werk als pensioen – in 2020 zal zijn toegenomen.

De beantwoording bij de laatstgenoemde onderwerpen kan ook ingegeven zijn door verwachtingen met betrekking tot de vergrijzing. Maar deze kanttekening doet weinig af aan het beeld dat de bevolking heeft over de toekomstige arbeidsmarkt; die staat in het teken van flexibiliteit en mobiliteit.

6.2.6 Naar meer werkdruk

Diverse bespiegelingen voorzien een hoge werkdruk op de toekomstige arbeidsmarkt. Voor de toekomst dreigt een ‘gespannen’ arbeidsbestel (Siswo 2002). Het werktempo is hoog en de druk om beter te presteren zal naar verwachting in de komende decennia verder toenemen. En dit laatste niet alleen in het werk, maar ook in andere domeinen als het gezin en de vrije tijd. Druk in het ene domein vermengt zich met de druk uit het andere domein. Technologische ontwikkelingen doen naar verwachting, zoals al opgemerkt, de scheiding tussen werk en privé steeds meer vervagen, hetgeen het gevoel van (werk)druk verder zou aanwakkeren. Arbeidsorganisaties streven naar een hoge arbeidsproductiviteit en efficiëntie; het worden in toenemende mate ‘gulzige’ organisaties. Een hoge werkdruk komt ook steeds meer uit onszelf, zo wordt wel beweerd. Opvattingen over arbeid zouden sterk aan verandering onderhevig zijn. Vroeger was arbeid vervelend, doch noodzakelijk om je brood te verdienen. In de huidige postindustriële economie is werk niet langer een disutility, waartoe men zich alleen laat bewegen wanneer er financiële compensatie tegenover staat.⁵ Arbeid is heden ten dage een middel tot zelfontplooiing, zingeving, het opdoen van sociale contacten, enzovoort (Van Beek 1998, 2000). Door en in het werk worden belangrijke behoeften bevredigd en maatschappelijk aanzien verworven. De eigen idealen van de werknemer vallen, aldus Van Beek, in toenemende mate samen met die van de werkgever. Werknemers geven hun leven niet vorm via het werk, maar in het werk. Dit zou een reden zijn voor de stijging van de werkdruk in de komende jaren (waarbij we direct opmerken dat het maar de vraag is of de geschetste veranderingen in opvat-

tingen over werk – voor iedereen – kloppen; zie voor een genuanceerd beeld over veranderingen in arbeidswaarden Ester et al. 2004)

De Nederlandse bevolking vreest dat de toekomstige arbeidsmarkt zich zal kenmerken door een hoge mate van gejaagdheid en werkdruk. Van de ondervraagden in de TOS-enquête denkt twee derde dat de druk van betaald werk in 2020 zal zijn toegenomen. Het OSA-onderzoek bevestigt dit beeld. Volgens dit onderzoek vermoedt meer dan driekwart van de bevolking dat in de komende decennia de werkdruk zal gaan stijgen. Hetzelfde aandeel vreest dat werkenden over pakweg twintig jaar vaker in hoog tempo moeten werken en een nog groter aandeel (84%) denkt dat in de toekomst meer werkenden vanwege het werk last van stress hebben. Veelvuldig overwerk in het weekend en 's avonds zal volgens de ondervraagden in de toekomst alleen maar toenemen.

6.2.7 Naar hogere eisen aan het arbeidsaanbod en meer ongelijkheid

Op de arbeidsmarkt van de toekomst lijkt de concurrentie tussen de leden van het arbeidsaanbod sterker te worden. De eisen nemen toe. Behalve het belang van het opleidingsniveau neemt de betekenis van sociaal-normatieve criteria toe. Werkenden en werkzoekenden zien zich voorts naar verwachting in toenemende mate geconfronteerd met de eis van schoolbaarheid (Ter Weel 2000; WRR 2000). Kennis en vaardigheden verouderen steeds sneller.

Rifkin (1995) gaat nog een stap verder. Vanwege voortschrijdende arbeidsbesparende technologieën voorziet hij een scherpe daling van het aantal werkenden. De formele economie slinkt en zal in hoofdzaak bestaan uit een kleine elite van kenniswerkers. Aan hen vallen de voordelen van de moderne arbeidsmarkt toe, terwijl anderen aangewezen zijn op banen met weinig uitdaging en perspectief. Een duale arbeidsmarkt ligt in het verschiet, die zich kenmerkt door een hoge mate van sociale ongelijkheid, massawerkloosheid en armoede. De voordelen van een grote flexibiliteit op de arbeidsmarkt vallen vooral toe aan de bovenkant van de arbeidsmarkt (*strong-brand people*), terwijl diezelfde flexibiliteit aan de onderkant (*no-brand people*) vooral de onzekerheid van werkenden vergroot.

Opleidingsniveau, kennis van ICT en sociale en communicatieve vaardigheden bepalen op de toekomstige arbeidsmarkt wie mee kan en wie niet, zo is de verwachting. Beloningsverschillen tussen werkenden met verschillende opleidingsniveaus nemen in de toekomst toe (Nahuis en Groot 2003), een ontwikkeling die in de vs al zichtbaar is (DOL 1999).

De trend in de richting van stijgende eisen aan het arbeidsaanbod zien we ook terug in de verwachtingen van de bevolking. Zo is driekwart van de TOS'04-respondenten van mening dat het aantal banen dat voortdurende aanvullende scholing vereist, in 2020 zal zijn toegenomen. Nog hoger (91%) is het aandeel dat een toename verwacht van banen waarvoor kennis van computers is vereist. De kennisintensiteit van de

voorspelde toekomstige arbeidsmarkt blijkt ook uit de OSA-gegevens. Driekwart van de ondervraagden voorziet dat het belang van opleidingen groter zal zijn dan nu evenals de snelheid waarmee kennis en vaardigheden van werknemers verouderen. Het belang van blijvende bijscholing zal volgens de bevolking dus toenemen.

Vanwege de stijgende eisen neemt volgens de ondervraagden in het TOS-onderzoek de ongelijkheid op de arbeidsmarkt toe. Vooral laagopgeleiden en ouderen zullen hiervan het slachtoffer zijn. Een ruime meerderheid van de bevolking (61% resp. 54%) is van mening dat de werkloosheid van laagopgeleiden en ouderen op de arbeidsmarkt van 2020 hoger zal liggen dan hun werkloosheid van dit moment. De toekomstige positie van minderheden wordt minder ongunstig ingeschat: iets meer dan 40% van de ondervraagden denkt dat de werkloosheid van minderheden in 2020 hoger ligt dan nu. Jongeren en vrouwen hebben volgens de bevolking naar verhouding de geringste kans op werkloosheid; rond de 30% denkt dat de werkloosheid van jongeren in 2020 zal zijn toegenomen terwijl volgens 20% van de ondervraagden de werkloosheid van vrouwen dan op een hoger niveau ligt.

6.3 Terugkijken naar de toekomst van de arbeidsmarkt in zeven vragen

Als we deze toekomstverwachtingen mogen geloven, dan staat ons een dynamische en flexibele arbeidsmarkt te wachten. ‘Destandaardisering’ en ‘differentiatie’ zijn, in navolging van Beck (1992), de sleuteltermen voor de arbeidsmarkt van de toekomst. Professionele toekomstonderzoekers en de bevolking zijn het hierover in grote lijnen met elkaar eens. Arbeidsrelaties en loopbaanpatronen zullen een steeds grotere variatie te zien geven. Dit is het gevolg van ontwikkelingen aan de vraag- én aan de aanbodzijde. Bij bedrijven neemt in de komende decennia de behoefte aan een meer flexibele inzet van personeel toe als gevolg van veranderingen op de afzetmarkten (internationalisering) en van technische en organisatorische veranderingen (denk bijvoorbeeld aan verplattung van organisaties, taakverrijking en functieverbreiding). Aan de aanbodkant gaat het om de toenemende diversiteit van werknemers. De doelen en verwachtingen ten aanzien van arbeid en arbeidsrelaties worden diverser, hetgeen samenhangt met processen van individualisering en intensivering.

De relatie met werkplek en werkgever zal volgens de toekomststudies een stuk losser zijn dan op dit moment het geval is. De werknemer moet ervan uitgaan dat wisselingen van baan en functie veelvuldig zullen plaatsvinden. De variatie in arbeidsrelaties neemt toe. Flextijd en flexplaats zijn ons voorland. Een ‘baan voor het leven’ verdwijnt, vaste arbeidscontracten verliezen terrein en werken gebeurt steeds vaker buiten de nu reguliere kantooruren. Baanzekerheid staat onder druk. Ook de aard van het werk verandert. Autonomie, eigen verantwoordelijkheid en afwisseling vormen steeds vaker belangrijke kenmerken. Het beeld van arbeid als labeur zou aan betekenis inboeten. Daarvoor komen echter klachten over werkdruk en burn-out in de plaats. Van werkenden wordt steeds meer gevraagd. De vraag naar hoogopgeleiden stijgt. Hierdoor bestaat op de arbeidsmarkt van de toekomst het risico van versplintering van het arbeidsaanbod, dat uiteenvalt in degenen die aan de eisen

voldoen, en anderen die niet meekunnen. Over welke kant het op gaat met de kwaliteit van het werk zijn de meningen overigens sterk verdeeld. Sommigen voorzien een algemene verbetering, waarbij de postindustriële werkgelegenheid synoniem is met autonomie, creativiteit en ontplooiing. Daartegenover staat echter de visie van een hypertaylorisering van banen, ook ten aanzien van witteboordenwerk, en een hoge mate van baanonzekerheid.

Hoe aannemelijk is nu dit beeld van de verwachte toekomstige arbeidsmarkt? Nadere analyse is alleen al gerechtvaardigd omdat de voorspellingen niet in één en dezelfde richting wijzen. Verder ontbreekt het bij de toekomstvorsers nogal eens aan verwijzingen naar de achter ons liggende arbeidsmarktontwikkelingen. Onderzoekers van het Britse *Economic and Social Research Council* stellen na een inventarisatie van studies naar de toekomst van de arbeidsmarkt vast dat de meningen over die toekomst uiteenlopen, maar dat vanwege het ontbreken van onderbouwing eigenlijk onduidelijk is waarom: 'Pessimists conjure a haunting spectre of mass unemployment, growing insecurity and widening social divisions, while optimists claim that the emerging 'new' economy will liberate many employees from the dull, dreary and degrading jobs that stifled working lives in the past. Both scenarios remain ungrounded in any systematic theory or evidence, and a pervasive weakness is the absence in such accounts of an adequate historical perspective' (PSA 2004). Nolan en Wood (2003) noemen toekomstverkenningen over arbeid daarom ook wel *grand narratives*. Doordat slechts bepaalde verschijnselen onder een vergrootglas worden gelegd, doen bovendien veel van de toekomstverwachtingen overdreven en retorisch aan (vgl. Taylor 2003). Verder zijn de verwachtingen nogal gebonden aan tijd en plaats. Zo gaf de hoogconjunctuur van de afgelopen jaren aanleiding tot overwegend zonnige bespiegelingen over de toekomst van de arbeidsmarkt (zie bv. verschillende bijdragen in Weehuizen 2000).

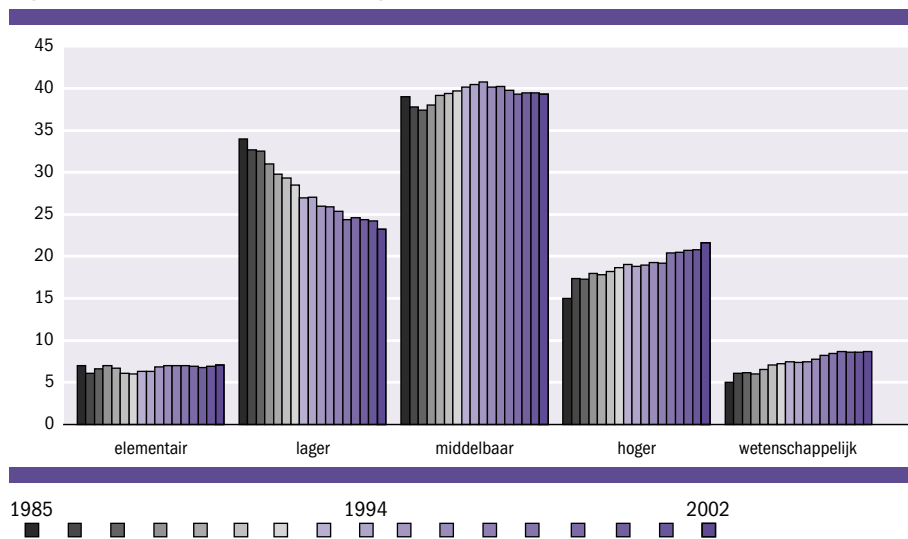
Er zijn dus goede redenen om de toekomstbespiegelingen nader te bezien in een historisch en empirisch perspectief. Daartoe blikken we voor elk van de zeven besproken thema's terug naar de trends van de achterliggende jaren. Inzicht in deze trends moet meer houvast bieden voor uitspraken over de waarschijnlijkheid van de diverse toekomstverkenningen. Hoewel de arbeidsmarkt een dynamische markt is, mag vanuit de notie van padafhankelijkheid worden aangenomen dat de ontwikkelingen uit het verleden in elk geval iets zeggen over de richting en het tempo waarin trends zich in de komende jaren zullen doorzetten (Jolink en Vromen 2000). De processen van waaruit ontwikkelingen plaatsvinden, vormen het ordenend beginsel, zo mag men aannemen. Met een schone lei aan de toekomst beginnen, is voor mens en maatschappij nu eenmaal onmogelijk (Achterhuis 2000). De geschetste ontwikkelingen zoals de toename van de internationale concurrentie, technologische vooruitgang, veranderingen in de organisatie van het werk, individualisering en de stijgende kennisintensiteit zijn bovendien niet van vandaag of gisteren, maar hebben al langer hun werking op de arbeidsmarkt. Iets van hun effecten zou men in de cijfers van de achterliggende jaren moeten kunnen ontwaren.

De terugblik naar het verleden vindt plaats aan de hand van zeven vragen; de titels van de vorige subparagrafen zijn nu van een vraagteken voorzien.

6.3.1 Naar meer hooggekwalificeerde banen?

Vrij algemeen is de verwachting dat op de Nederlandse arbeidsmarkt hooggekwalificeerd werk verder zal toenemen. Of deze ontwikkeling al zichtbaar is, blijkt uit figuur 6.1 waarin de veranderingen in de beroepsniveaus in de loop van de tijd te zien zijn. Beroepen zijn onderscheiden naar niveau op basis van de bekende CBS-beroepen-classificatie, die loopt van elementaire tot aan wetenschappelijke beroepen.

Figuur 6.1 Werkzame beroepsbevolking naar beroepsniveau, 1985-2002 (in procenten)



Bron: CBS (AKT, EBB)

De bevindingen geven het meest steun aan het beeld van regradatie, dat wil zeggen een toename van relatief hooggekwalificeerde banen. In de periode 1985-2002 is het aandeel hogere en wetenschappelijke beroepen gestaag toegenomen. Bijna 9% van de werkzame beroepsbevolking is in 2002 werkzaam op wetenschappelijk niveau, in het midden van de jaren tachtig lag dit rond de 5%. Het aandeel middelbare beroepen is in die periode niet noemenswaardig veranderd: rond 40% van de werkenden is op dit beroepsniveau aan de slag. De belangrijkste daling is te zien bij de werkenden in lagere beroepen, waarvan het aandeel tussen 1985 en 2002 met circa 10 procentpunten is geslonken. Opvallend is dat het aandeel mensen met elementaire beroepen door de tijd heen betrekkelijk stabiel is gebleven; rond de 7% van de werkenden in Nederland heeft een dergelijk beroep. Kennelijk voorziet deze voorraad aan laaggekwalificeerd werk in een behoefte. Het idee dat er sprake is van afkalving van laaggekwalificeerd werk klopt dus niet, tenminste voorzover men hiertoe uitsluitend elementaire beroepen rekent.

De trend in de richting van regradatie komt ook naar voren in de stijging van het gemiddelde beroepsniveau (niet in de figuur). Het gaat hier om een trendmatige stijging, die zich betrekkelijk weinig aantrekt van de conjunctuur.⁶

Een andere invalshoek om de veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur te bezien, verkrijgt men door naar de beroepen zelf te kijken. In een reeks artikelen schetst De Grip een beeld van opkomende en verdwijnende beroepen, over 'winnaars en verliezers' (De Grip 2001; De Grip en Dijkman 2004). Technologische ontwikkelingen en de groei van de dienstensector zijn de belangrijkste factoren voor het opkomen of verdwijnen van beroepen. In de jaren zeventig neemt onder invloed van de uitbreiding van de quataire sector het aantal leerkrachten, sociale wetenschappers, verpleegkundigen en hulpverleners toe. De grootste groei zit in kantoorberoepen, zoals boekhouders en uiteenlopende administratieve functies. In de jaren tachtig doet zich de grootste groei voor bij leidinggevende functies. De Grip spreekt in dit verband van een managementhause. Ook komen in die periode de beroepen van systeemanalist en programmeur op. In de eerste helft van de jaren negentig groeien in hoofdzaak de dienstverlenende beroepen. Relatief gezien doet de stijging zich voornamelijk voor in adviseursberoepen en in staffuncties, bij overwegend hooggekwalificeerde beroepen zoals accountants, onderwijskundigen en organisatiedeskundigen. In absolute zin zien we vooral een stijging bij beroepen als boekhouders en secretaresses, verzorgende functies, chauffeurs, laders en lossers, en interieurverzorger. Hier kunnen personen met wisselende opleidingsniveaus terecht. De periode 1995-2000 kenmerkt zich door een forse toename van het aantal werkenden in kantoorberoepen – boekhouders en secretaresses – commerciële beroepen, leidinggevende functies en automatiseringsfuncties. Deze laatste drie beroepsgroepen vinden we ook terug bij de sterkste relatieve stijgers. In dat rijtje valt daarnaast ook de toename van de kantoorhulpen op. Over het geheel genomen zijn de groeieroepen in hoofdzaak bestemd voor middelbaar en hoogopgeleiden. Twee groeieroepen worden echter vooral bevolkt door relatief laagopgeleide personen: dit geldt voor de verkopers en voor de al genoemde kantoorhulpen.

Tot de belangrijkste krimpberoepen behoren in de periode 1995-2000 die van productiemedewerkers, verzorgend personeel, agrarische bedrijfshoofden, mechanische operators en werktuigbouwkundigen. Hoewel onder de krimpberoepen de laagopgeleiden sterker vertegenwoordigd zijn dan bij de groeieroepen, is de diversiteit toch opmerkelijk groot, zeker indien men bedenkt dat deze bevindingen betrekking hebben op een periode van hoogconjunctuur. Van de vijf belangrijke krimpberoepen worden er twee voornamelijk uitgeoefend door vmbo-ers, twee door mbo-ers en één door wo-ers.

De Beer (2001) laat in een analyse die betrekking heeft op de periode 1973-1998, zien dat het bij de krimpberoepen overwegend om laaggekwalificeerd werk gaat, maar dat toch ook aardig wat middelbare beroepen in omvang zijn afgenomen. De groeieroepen laten eveneens een behoorlijke diversiteit zien. Hoewel veel van deze beroepen door overwegend hoogopgeleiden worden bezet, vormen groeieroepen

als schoonmakers, huisbewaarders, verkopers, en laders en lossers het domein van laagopgeleiden.

De ontwikkeling van beroepen weerspiegelt niet alleen de forse dynamiek die zich op de arbeidsmarkt voordoet, maar wijst ook op het gemêleerde karakter van de groeiberoepen. De trend is onmiskenbaar in de richting van hooggekwalificeerd werk in de dienstensector, maar er resteert een omvangrijk segment van huis-tuin-en-keukenberoepen, dat misschien minder past bij het beeld van een snelle en dynamische commerciële dienstensector, maar desondanks in tijden van toenemende omgevingsdynamiek (globalisering, concurrentie, wispelturige consumentenvoorkeuren) gewoon mee is opgekomen. Laagopgeleiden kunnen in dergelijke beroepen aan de slag. Het aandeel banen aan de onderkant is, als gezegd, al decennia lang niet noemenswaardig veranderd. Ook eenvoudige werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Daarmee is niet gezegd dat de aard van het werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt onveranderd is gebleven; het gaat hier vaak om banen in de dienstensector en steeds minder om laaggekwalificeerd werk in de industrie en bouw.

Gezien het trendmatige karakter van de ontwikkelingen in het beroepsniveau valt het te verwachten dat het aandeel hooggekwalificeerde banen in de toekomst verder zal toenemen. Een 'Peter Stuyvesantarbeidsmarkt' met alleen dynamische, hooggekwalificeerde banen ligt echter niet in het verschiep. Huizen en kantoren moeten ook in de toekomst gepoetst, goederen in- en uitgeladen, maaltijden gekookt en zieken verzorgd worden. Al eerder is erop gewezen dat de vergrijzing en de arbeidsparticipatie van vrouwen in de toekomst extra vraag naar persoonlijke dienstverlening zullen uitlokken. Dit zullen door de bank genomen lagere en middelbare beroepen zijn. Die middelbare beroepen, zo blijkt ook uit figuur 6.1, vormen de ruggengraat van de Nederlandse werkgelegenheid, waarin al jarenlang een stabiel aandeel van rond de 40% van de werkenden is te vinden. Er zijn voorlopig weinig aanwijzingen dat hier in de toekomst veel verandering in komt.

De dynamiek in de beroepen zal zich wel voortzetten. Beroepen komen en gaan, zo blijkt uit de afgelopen decennia. Uit de meest recente analyse (De Grip en Dijkman 2004) blijken kantoor- en 'computer'-beroepen tot de sterkste groeiers te behoren. Maar blijft dit ook zo? Er zijn tekenen die erop wijzen dat administratieve beroepen en computerprogrammeurs in de komende jaren onder vuur komen te liggen. Het is zeer wel denkbaar dat deze functies in toenemende mate worden weggeautomatiseerd of worden overgebracht naar lagelonenlanden. Denk bijvoorbeeld aan de betekenis van ICT voor de afhandeling van het geldverkeer of aan de verplaatsing van banen in de automatisering naar landen als China en India (zie *de Volkskrant*, 8 juni 2004).

6.3.2 Naar meer betere banen?

In het verlengde van de voorspellingen over het niveau van de banen liggen de verwachtingen over de kwaliteit van het werk. De meningen zijn verdeeld. Velen denken dat in de toekomst de kwaliteit van het werk zal verbeteren. De verdere toename van dienstenberoepen dringt het labeurkarakter van banen terug. Vuil en zwaar werk zal steeds minder voorkomen. Daarvoor in de plaats komen banen met een interessante arbeidsinhoud en veel ontplooiingsmogelijkheden. Kortcyclisch werk met frequente herhaling van dezelfde activiteiten zal steeds meer tot het verleden gaan behoren. Een belangrijk element in de banen van de toekomst vormt de hoge mate van autonomie. Directe supervisie en controle worden vervangen door vertrouwen op de eigen inschatting van werkenden. De arbeidsverhoudingen verliezen hun hiërarchische structuur, de afstand tussen leidinggevend en werknemers neemt af.⁷

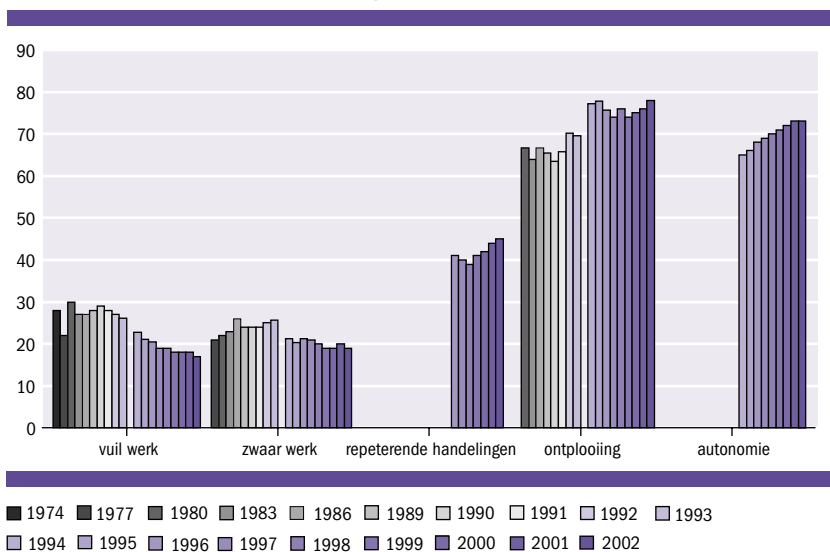
Of deze ontwikkelingen al zichtbaar zijn in de arbeidsmarkttrends van de afgelopen jaren, blijkt uit figuur 6.2, die de ontwikkelingen toont met betrekking tot de fysieke arbeidsomstandigheden (mate van vuil en zwaar werk, repeterend werk), de arbeidsinhoud (ontplooiingsmogelijkheden) en de autonomie, als representant van de arbeidsverhoudingen. De in de figuur gepresenteerde indicatoren vormen een selectie. Andere indicatoren komen waar relevant in de tekst aan de orde (zie voorts Andries et al. 2004). De gegevens zijn afkomstig uit het Permanent onderzoek leef-situatie (POLS) van het CBS en uit de voorlopers daarvan. Vanwege veranderingen in de antwoordcategorieën is er in 1994 sprake van een reeksbreuk. Over de mate van autonomie zijn alleen gegevens beschikbaar vanaf 1994, en over werk met repeterende handelingen vanaf 1996.

Vuil werk neemt over de tijd gezien af. Dit past in het optimistische beeld over de toekomstige kwaliteit van de arbeid. Wel gaan de veranderingen maar zeer geleidelijk. Het aandeel werkenden dat te maken heeft met zwaar werk, lijkt in de afgelopen decennia nauwelijks te zijn afgenomen. Voorzover er sprake is geweest van een toename, heeft die zich in de jaren zeventig voorgedaan.

Gegevens over andere fysieke arbeidsomstandigheden wijzen op – geleidelijke – veranderingen in gunstige richting; minder werkenden hebben in de loop van de tijd te maken gekregen met stank en lawaai in het werk (niet in de figuur).

Tegenover deze overwegend gunstige ontwikkelingen staat evenwel een toename van het aandeel werkenden dat repeterende handelingen verricht; een kenmerk dat men vooral associeert met ouderwetse tayloristische organisatievormen van werk. In 2002 had niet minder dan 45% van de werkenden hiermee te maken. Voor eenzelfde aandeel geldt dat zij langdurig met het bovenlichaam in dezelfde houding werken (niet in de figuur). In deze bezwarende arbeidsomstandigheden lijkt zich de groei van het beeldschermwerk te weerspiegelen.

Figuur 6.2 Diverse kwaliteitskenmerken van werk, 1974-2002 (in procenten van de werkzame beroepsbevolking)



Bron: CBS (LSO '74-'86; DLO '89-'96, POLS '97-'02)

De ontplooiingsmogelijkheden in het werk nemen niet trendmatig toe, hoewel vanwege de reeksbreuk enige voorzichtigheid is geboden bij deze constatering. Er is feitelijk alleen sprake van een (lichte) stijging in de jaren 1992 en 1993. In de andere jaren zijn de veranderingen gering. Een forse toename in ontplooiingsmogelijkheden, zoals voorzien door de professionele beschouwers van de toekomstige arbeidsmarkt, is in de trend van de achterliggende jaren in elk geval nog niet zichtbaar. Dit geldt ook voor de mate van eentonig werk (niet in de figuur); in de jaren zeventig en tachtig daalde het aandeel personen met eentonig werk licht, maar in de afgelopen tien tot vijftien jaar is er op dit vlak weinig veranderd.

Meer in overeenstemming met de toekomstverwachtingen is de trend naar grotere autonomie. Steeds meer werkenden kunnen zelf beslissen hoe zij het werk uitvoeren. Gezien de geringe verschuivingen in de andere kenmerken, gaat het hier om een betrekkelijk snelle ontwikkeling. Andere indicatoren voor autonomie, die niet in de figuur zijn opgenomen, bevestigen dit. Het aandeel werkenden dat zelf het tempo kan regelen, op ieder moment het werk kan onderbreken en zelf de volgorde van het werk kan bepalen, is in de afgelopen jaren behoorlijk toegenomen (zie ook Hupkens en Beckers 2003).

Of de kwaliteit van het werk in de afgelopen jaren is verbeterd, kan niet zonder meer worden geconcludeerd. Fysiek bezwarende arbeidsomstandigheden als vuil werk en werken in lawaai en stank zijn – geleidelijk aan – afgenomen, maar daar staan in toenemende mate werkenden tegenover, die repetitief werk doen en lang in dezelfde

houding zitten. Ook aan de hoeveelheid zwaar werk is in de laatste decennia weinig veranderd. Veel werkenden vinden dat hun werk ontplooiingsmogelijkheden in zich heeft, maar dit aandeel is in de afgelopen jaren niet duidelijk toegenomen. De belangrijkste en ook voorspelde trend is die in de richting van een groeiende autonomie in het werk, een verandering die past bij moderne productieconcepten en de individualistische inslag van veel werknemers.

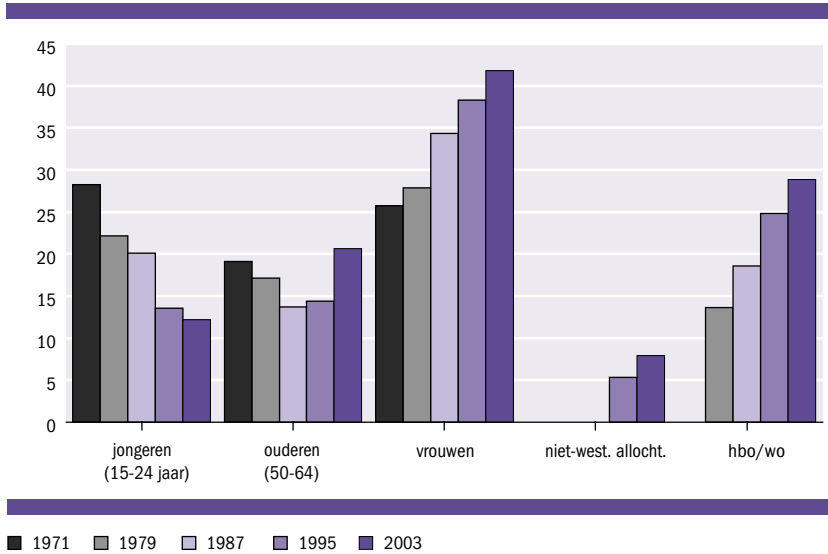
Wat echter vooral opvalt, is dat veranderingen op dit gebied zich slechts zeer geleidelijk voltrekken. Trekken we dit door naar de toekomst, dan zou het best eens kunnen zijn dat ook in 2020 aan een aantal kernelementen van de kwaliteit van het werk nog niet zo gek veel is veranderd.

6.3.3 Naar een groter en gevarieerder arbeidsaanbod?

Veel zaken over de toekomst van de arbeidsmarkt zijn onzeker, maar dit geldt niet voor de samenstelling van het arbeidsaanbod. In de komende vijftien jaar zal de arbeidsmarkt vanwege demografische veranderingen steeds meer ouderen en steeds minder jongeren tellen en neemt het aandeel niet-westerse allochtonen toe. Verder ligt het in de rede dat het aandeel vrouwen in de beroepsbevolking verder zal toenemen. De stijging van het aandeel hoogopgeleiden zal aanhouden, al moet hier wel rekening worden gehouden met een afzwakking van de stijging van het opleidingsniveau.

De veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking doen zich al enkele decennia voor (zie figuur 6.3). Maakten in 1971 jongeren van 15-24 jaar nog bijna 30% van de beroepsbevolking uit, in 2003 is dit nog maar 12%. Het aandeel ouderen (hier 50-plussers) in de beroepsbevolking daalde tot in de tweede helft van de jaren negentig en is pas de laatste jaren weer aan het stijgen. Daarin is de vergrijzing van de beroepsbevolking zichtbaar, maar belangrijker nog is de stijging van het aandeel ouderen dat op de arbeidsmarkt actief blijft. Bij vrouwen is er sprake van een trendmatige stijging; in 1971 was een kwart van de beroepsbevolking vrouw, in 2003 is dit gestegen tot meer dan 40%. Gegevens over de verzamelcategorie niet-westerse allochtonen zijn pas sinds het midden van de jaren negentig beschikbaar. In 2003 behoort 8% van de beroepsbevolking tot de niet-westerse allochtonen, tegen 5% in 1995. Dit aandeel zal fors gaan toenemen. Jongeren zijn onder de niet-westerse allochtonen sterk vertegenwoordigd en zij zullen in de komende jaren in groten getale de arbeidsmarkt betreden. Tot slot maken hoogopgeleiden eveneens in toenemende mate deel uit van de beroepsbevolking. Op dit moment heeft bijna 30% een diploma op hbo- of wo-niveau, in 1971 lag dit rond de 13%.

Figuur 6.3 Het aandeel jongeren, ouderen, vrouwen, niet-westerse allochtonen en hoogopgeleiden in de beroepsbevolking, 1971-2003 (in procenten)

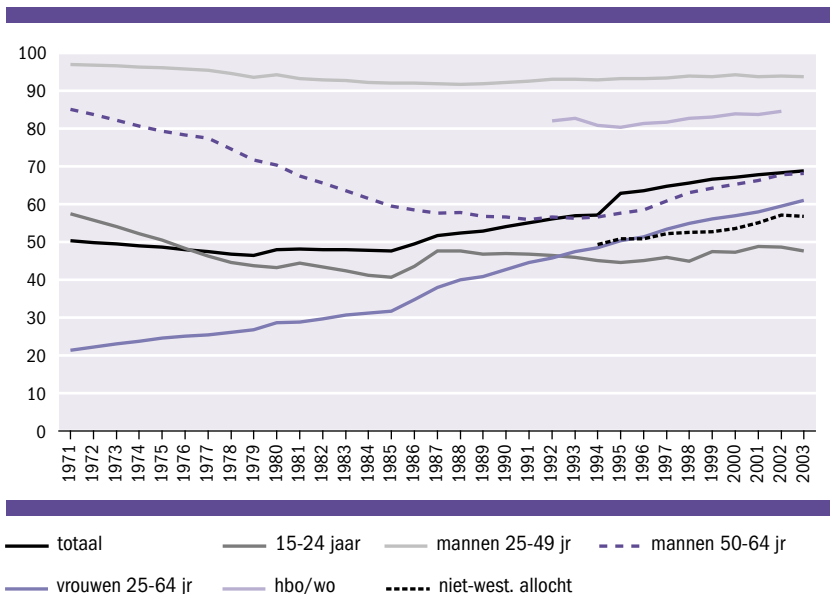


Bron: CBS (AKT, EBB) SCP-bewerking

De veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking reflecteren voor een belangrijk deel veranderingen in de samenstelling van de bevolking (vergrijzing, toename hoogopgeleiden en allochtonen). Hoe de beroepsbevolking eruit ziet, is echter eveneens afhankelijk van de participatiegraad van de diverse aanbodcategorieën. De beleidslijn van de overheid op dit punt is glashelder: de arbeidsparticipatie moet omhoog. Dit geldt dan in het bijzonder voor ouderen en allochtonen. Ook wordt een verdere doorgroei van de participatie van vrouwen nagestreefd.

Om een indruk te krijgen in hoeverre er nog rek in de arbeidsparticipatie van verschillende categorieën zit, is het nuttig terug te kijken naar de afgelopen dertig jaar (figuur 6.4). De brutoparticipatie is in die periode gestaag toegenomen; thans is bijna 70% van de bevolking in de leeftijd tussen de 15 en 65 jaar actief op de arbeidsmarkt, in het begin van de jaren zeventig was dit nog maar de helft.

Figuur 6.4 Brutoparticipatie, totaal en naar diverse aanbodcategorieën, 1971-2003 (in procenten)



Bron: CBS (AKT, EBB) SCP-bewerking

Vrouwen zijn, zoals bekend, de stuwende kracht achter deze ontwikkeling. Hun brutoparticipatie is met circa 40 procentpunten toegenomen en voor de toekomst ligt een verdere stijging in het verschiep. Het opleidingsniveau van vrouwen vertoont nog steeds een stijgende lijn, hetgeen de verdere toestroom naar de arbeidsmarkt zal bevorderen. De laatste jaren neemt bovendien de participatie van hoogopgeleide vrouwen snel toe (Fouarge et al. 2004). Een verdere huishoudensverdunding en een meer evenwichtige taakverdeling tussen partners dragen eveneens bij aan een verdere toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Ook de sectorstructuur, waarin diensten aan belang zullen winnen, past goed bij de aspiraties en opleidingsrichting van vrouwen.

Zeker zo belangrijk is de cohortvervanging. Oudere vrouwen met een lage participatiegraad verlaten de (potentiële) beroepsbevolking en voor hen komen cohorten met een hogere participatie in de plaats (zie o.a. Portegijs et al. 2002). Niet alleen zijn jongere cohorten vrouwen vaker actief op de arbeidsmarkt dan oudere, ook zijn er duidelijke aanwijzingen dat bij hen het zogenoemde kinderdal minder breed en diep is; vrouwen blijven tegenwoordig langer actief en treden korter uit (Schippers 2003). Deze ontwikkelingen deden zich al voor in een periode dat er weinig voorzieningen waren ter faciëring van de combinatie van arbeid en zorg. Aangezien deze voorzieningen inmiddels zijn uitgebreid, is het geen gewaagde veronderstelling dat de participatie van vrouwen in de komende vijftien tot twintig jaar verder zal stijgen (zie ook CBS/CPB 1997).

De ontwikkeling in de participatie van ouderen (50-64 jaar) laat zich het best beschrijven aan de hand van de ontwikkeling bij de mannen. In het begin van de jaren zeventig participeerde nog 85% van hen, maar in de eerste helft van de jaren negentig was nog slechts circa 55% van de oudere mannen actief op de arbeidsmarkt. Daarna steeg de participatie weer. De arbeidsmarkt trok in die periode aan, waardoor met name de uitstroom van ouderen tot stilstand werd gebracht. Het beleid sloot hierop aan door de aantrekkelijke mogelijkheden tot vervroegd uittreden in te dammen.

Er is het beleid veel aan gelegen de participatie van ouderen in de komende jaren sterk te bevorderen. In het licht van de vergrijzing betekenen lage participatiecijfers grote aantallen inactieven. De bekostiging van het sociale stelsel en de gezondheidszorg zou onder druk komen te staan indien de participatie van ouderen niet gaat toenemen. Het overheidsbeleid zal in de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid erop gericht blijven werkenden af te houden van vervroegde uittreding, opdat zoveel mogelijk personen doorwerken tot aan – ten minste – hun 65ste verjaardag. Dit beleid zal mogelijk enige wind in de zeilen krijgen vanwege het stijgende opleidingsniveau van de oudere werknemer, die naar verwachting een hogere participatie zal laten zien. Daarnaast verandert het werk van karakter. Fysiek bezwarende arbeidsomstandigheden komen wat minder voor, zoals in paragraaf 6.3.2 gebleken is, waardoor uitval en uitstroom als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid af zouden kunnen nemen. Bovendien verminderen in de komende jaren hoogstwaarschijnlijk de entreemogelijkheden tot regelingen als de WAO. Hier staat tegenover dat het werk mogelijk hectischer en veeleisender wordt, bijvoorbeeld door snelle veroudering van kennis, levenslang leren, en een grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt. De conjunctuur is een bepalende factor voor de participatie van ouderen. De stijging van die participatie vanaf het midden van de jaren negentig hangt hier zonder enige twijfel mee samen. Het is nog maar de vraag of wijzigingen in het beleid weerstand kunnen bieden aan perioden van conjuncturele neergang, wanneer de verleiding van werkgevers om dure, oudere werknemers uit te laten stromen, groot zal zijn.

Dit laatste brengt ons bij de eigen voorkeur van de bevolking: het is vrij duidelijk dat de meeste mensen door de bank genomen niet willen doorwerken tot 65 jaar. Het SCP-onderzoek Culturele veranderingen in Nederland (editie 2002) wijst uit dat 84% van de bevolking vindt dat werkenden vervroegd moeten kunnen uittreden; slechts 12% is van mening dat mensen moeten doorwerken tot aan hun 65ste. In hoofdstuk 7 van dit rapport wordt cijfermateriaal gepresenteerd waaruit blijkt dat de gemiddelde leeftijd waarop de bevolking met pensioen wil gaan, op 63 jaar ligt. Ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking wenst met pensioen te gaan voor men 65 wordt. Overigens denkt slechts 5% dat dit ook daadwerkelijk zal lukken. Tweederde deel van de bevolking verwacht zelfs dat de pensioenleeftijd in 2020 hoger zal zijn dan 65 jaar. Het is echter de vraag of iedereen inderdaad zo lang blijft doorwerken. Gezien de (kennelijk) grote behoefte aan vroeg stoppen, is het, ook wanneer de mogelijkheden daartoe door regelgeving van de overheid worden ingeperkt, niet onwaarschijnlijk dat grote delen van het arbeidsaanbod via individuele arrangementen hun weg naar vroegtijdige pensionering proberen te vinden (Van der Geuns 2004).

Hoewel de periode waarvoor cijfers over de verzamelcategorie niet-westerse allochtonen voorhanden zijn niet zo lang is, lijkt er bij hen sprake te zijn van een trendmatige toename van de participatie.⁸ De stijging van het opleidingsniveau en de gunstige arbeidsmarkt aan het einde van de jaren negentig en in de beginjaren van deze eeuw zijn daarbij belangrijke factoren. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat de arbeidsmarktparticipatie van niet-westerse allochtonen in de komende decennia verder zal toenemen. Behalve dat het opleidingsniveau van allochtone groepen stijgt, betreden steeds meer Turkse en Marokkaanse vrouwen de arbeidsmarkt, zij het dat deze laatste ontwikkeling op kousenvoeten gaat. Binnen deze groepen lijkt de emancipatiegezindheid langzaam te groeien, hetgeen meer vrouwen de ruimte geeft om op de arbeidsmarkt actief te zijn. De snelle daling van het kindertal in Turkse en Marokkaanse huishoudens draagt hieraan bij. De Surinaamse en Antilliaanse vrouwen participeren nu al meer op de arbeidsmarkt dan autochtone vrouwen.

Twee zaken kunnen roet in het eten gooien. De positie van niet-westerse allochtonen is sterk afhankelijk van de conjunctuur. Dit zien we niet alleen gereflecteerd in de werkloosheid, die sterk fluctueert met de conjunctuur, maar ook in de participatie. Het is zeer wel denkbaar dat in tijden van ongunstige economische omstandigheden met name de Turkse en Marokkaanse vrouwen zich van de arbeidsmarkt terugtrekken. Ontmoedigingseffecten kunnen zich eveneens voordoen bij de jongeren. Op dit moment is er sprake van een hoge jeugdwerkloosheid onder de minderheden. Wanneer deze lang voortduurt, is het voorstelbaar dat zij zich in groten getale afwenden van de arbeidsmarkt. Voorts is de omvang van de immigratie van belang. Grote aantallen nieuwkomers zullen de participatiegraad drukken. De afgelopen jaren wijzen uit dat het geruime tijd duurt voordat immigranten zich op de arbeidsmarkt aanbieden. Daaraan gaat vaak een periode van gewinning, scholing en het leren van de Nederlandse taal vooraf.

De arbeidsmarktparticipatie van jongeren schommelt al jaren rond de 45%. Vanwege de onderwijsexpansie – die jongeren langer in het onderwijs houdt – zou een trendmatige daling in de participatie niet onverwacht zijn geweest. Dat deze zich niet heeft voorgedaan, hangt samen met de toegenomen arbeidsdeelname van scholieren en studenten.

Zeer stabiel en op een hoog niveau ligt de participatie van hoogopgeleiden en van mannen in de leeftijd tussen de 25 en 50 jaar. Van de laatstgenoemden is meer dan 90% actief op de arbeidsmarkt, en dit is al dertig jaar het geval. Hierin zijn geen grote veranderingen – in neerwaartse of opwaartse richting – te verwachten.

6.3.4 Naar een grotere variatie in arbeidstijden?

Toekomstonderzoekers verwachten een toename van het werk buiten kantoor en buiten kantooruren. Aan dit onderwerp besteedt hoofdstuk 2 van dit Sociaal en Cultureel Rapport tamelijk uitvoerig aandacht, zodat we op deze plaats met een korte samenvatting volstaan (zie tevens Breedveld en Van den Broek 2001, 2003). In zijn algemeenheid is er in de afgelopen 25 jaar geen sprake geweest van een substantiële

toename van werk buiten kantooruren. Er zijn lichte verschuivingen waarneembaar in de richting van betaald werk aan de ‘randen van de dag’, maar dit laat onverlet dat het overgrote deel van het werk in Nederland nog steeds tussen negen en vijf plaatsvindt. In de jaren vijftig werd er meer in de weekeinden en avonden gewerkt dan op dit moment. De reden hiervan moet onder andere worden gezocht in de verandering van de sectorstructuur. De diensteneconomie brengt werkzaamheden met zich mee waarin communicatie en coördinatie een belangrijke rol spelen. In de praktijk laten die zich het beste organiseren tijdens kantooruren, wanneer het merendeel van de werknemers aanwezig is. Dat we vooral tussen 9 uur en 5 uur werken, hangt tevens samen met onze biologische constitutie. De mens ontplooit bij voorkeur overdag zijn activiteiten en slaapt ’s nachts. Daarnaast is onze tijdsordening inmiddels zodanig dat we buiten kantooruren tijd hebben gereserveerd voor andere activiteiten. Deze tijdsordening laat zich niet zomaar terzijde schuiven. Gezien de ontstane organisatie van de tijd, die goed past bij biologische eigenschappen en collectieve ritmes, is het dan ook niet te verwachten dat er in de toekomst veel aan de arbeidstijden zal veranderen.

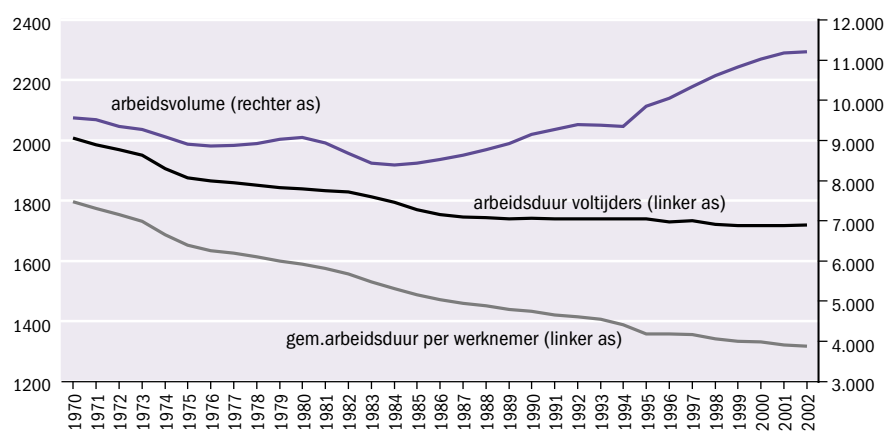
Wel is er sprake van een stijging van het aandeel personen dat thuiswerkt⁹, zij het dat het niet om dramatische verschuivingen gaat. In 1980 werkte 15% van de werknemers wel eens thuis, in 2000 gold dit voor 23% (Breedveld en Van den Broek 2003). Het merendeel van de werknemers werkt derhalve nooit thuis. Van de thuiswerkers verricht ongeveer de helft hoogstens eentiende deel van zijn of haar arbeid thuis. Thuiswerkers zijn vooral te vinden onder hoogopgeleiden in de publieke sector met lange arbeids- en reistijden. De huishoudenssamenstelling doet er weinig toe. Werken met (jonge) kinderen werken wel vaker dan anderen in de avond en in het weekend, maar onderscheiden zich niet van andere huishoudenstypen wat betreft het doordeweeks tijdens kantooruren thuiswerken.

Hoe zal het in de toekomst verder gaan met het thuiswerken? De verwachtingen in de toekomststudies en onder de bevolking zijn hierover hoog gespannen, mede geïnspireerd door de vergrote technologische mogelijkheden (telewerken). Maar zoals we zojuist hebben gezien, is van een explosieve groei in het thuiswerken nog geen sprake. Dit geldt al evenmin voor het telewerken (Van Klaveren en Van de Westelaken 2000). Werkgevers vrezen een verminderde productiviteit van hun werknemers en kwaliteit van het werk. Ook zijn zij huiverig vanwege de beveiliging van de data en het computersysteem. Overigens staan lang niet alle werknemers te trappelen, mede omdat zij het sociale contact met collega’s missen of thuis toch minder goed kunnen werken dan ze wel hadden gedacht. Bovendien is ook in een postindustriële economie de fysieke aanwezigheid van werknemers vaak vereist. Afstemming, coördinatie en communicatie vormen, zoals al genoemd, belangrijke elementen van het huidige en toekomstige werk. Persoonlijk contact is daarvoor dikwijls een vereiste. Grote aantallen thuiswerkers passen daar niet bij. Gezien de trend valt een gematigde toename van het thuiswerk te verwachten, maar dat thuis- en telewerken het beeld van de toekomstige arbeidsmarkt gaat domineren, lijkt niet waarschijnlijk.

De groeiende variatie in arbeidspatronen is al wel geruime tijd zichtbaar in de afnemende dominantie van de voltijd baan en vooral de trendmatige stijging van de deeltijd baan, een van de weinige zaken waarin Nederland wereldkampioen is. Dit komt voornamelijk op het conto van vrouwen. Iets meer dan 30% van de vrouwen werkt in 2003 in een voltijd baan (35 uur en meer), in 1987 was dit nog meer dan 50% (CBS: EBB). De toename van de vrouwelijke arbeidsparticipatie betreft vooral deelname in grote deeltijd banen (20-34 uur), waarin thans bijna de helft van de werkende vrouwen actief is (was in 1987 iets meer dan 30%). Hoewel het merendeel van de mannen in een voltijd baan werkzaam is, zien we ook bij hen een voorzichtige afname, van rond de 90% aan het einde van de jaren tachtig naar 86% in 2003. Al met al is de voltijd baan op haar retour: in 2003 werkte 64% van alle werkenden voltijds, in 1987 was dit nog 77%.

De sterke stijging van het deeltijdwerk heeft gevolgen voor de uren die we in Nederland werken en de verdeling daarvan over de werkenden. Dit blijkt uit figuur 6.5. Zij laat zien dat het totaal aantal gewerkte uren sinds het midden van de jaren tachtig fors is toegenomen (+34%). De sterk gestegen arbeidsparticipatie van met name vrouwen ligt hieraan ten grondslag. De figuur laat echter ook zien dat we met z'n allen gemiddeld steeds minder uren zijn gaan werken, ook de voltijders onder ons. Verkorting van de arbeidsweek en toename van het aantal vrije dagen (w.o. ADV) zijn belangrijke oorzaken hiervan. De jaarlijkse arbeidsduur van een voltijd baan is in dertig jaar gezakt van 2000 uur naar iets meer dan 1700 uur. Hierdoor, en door de toename van het aantal deeltijd banen is de gemiddelde arbeidsduur per werknemer stevig gedaald. Werkten we in 1970 gemiddeld nog bijna 1800 uur per jaar, in 2002 is dit gedaald naar iets meer dan 1300 uur.

Figuur 6.5 Arbeidsvolume (x miljoen uur), arbeidsduur voltijders (uren per jaar) en gemiddelde arbeidsduur per werknemer (uren per jaar), 1970-2002



Bron: CBS (Arbeidsrekeningen '70-'02)

Er bestaat dus een algemene trend in de richting van minder werken, ingegeven door regelgeving (lengte arbeidsweek, vrije dagen) en stijging van deeltijdwerk, en mogelijk gemaakt door de toename van de arbeidsproductiviteit. Een gering aantal arbeidsuren lijkt de voorkeur te hebben van veel werkenden. In TOS'04 noemt de helft van de bevolking het onwenselijk wanneer in 2020 het gemiddelde aantal gewerkte uren per week zou zijn gestegen, slechts 10% vindt dit wenselijk. Onderzoek naar de gewenste arbeidstijd wijst uit dat circa een kwart van de werknemers in loondienst hun arbeidsduur zou willen aanpassen (Fouarge en Baaijens 2003). Driekwart van hen wil minder werken, een kwart wil in vergelijking met de huidige baan juist meer uren gaan werken. Wanneer deze voorkeuren gerealiseerd zouden worden, zou dit leiden tot een daling van het aantal gewerkte uren. De preferenties monden overigens lang niet altijd uit in daadwerkelijke aanpassingen, maar dit doet weinig af aan de voorkeur van de Nederlandse bevolking voor een betrekkelijk gering aantal arbeidsuren.

Zet deze ontwikkeling zich door in de toekomst, koersen we af op een soort vrijetijdssamenleving? Als het aan de voorkeur van de bevolking ligt en afgaande op de stijging van het deeltijdwerk lijkt dit er wel op. Toch zijn er ook duidelijke tegenbewegingen, met name vanuit het beleid en vanuit de werkgevers. Lange tijd leek er consensus te bestaan dat het weinig uitmaakte of een samenleving de toename van de arbeidsproductiviteit besteedde aan meer inkomen, zoals in de VS, of aan meer vrije tijd, zoals in Nederland. Deze laatste visie staat echter onder toenemende druk. Mede met het oog op de vergrijzing van de beroepsbevolking en de aanwakkerende internationale concurrentie zou het noodzakelijk zijn om zoveel mogelijk arbeidsaanbod te mobiliseren. Deels moet dat gebeuren door middel van intensieve reïntegratie-inspanningen, maar ook door uitbreiding van het aantal arbeidsuren. Of het beleid de tendens in de richting van meer deeltijdwerk kan keren, is sterk de vraag. Maar dat het aantal vrije dagen, waaronder de ADV, onder vuur komt te liggen, lijkt wel vast te staan. Het streven om de wekelijkse arbeidsduur op te trekken naar veertig uur, zal aan belang winnen.¹⁰ Wie uiteindelijk de winnaar wordt, staat nog te bezien, want de diepgevoelde voorkeur van de bevolking voor vrije tijd laat zich waarschijnlijk niet zomaar terzijde schuiven.

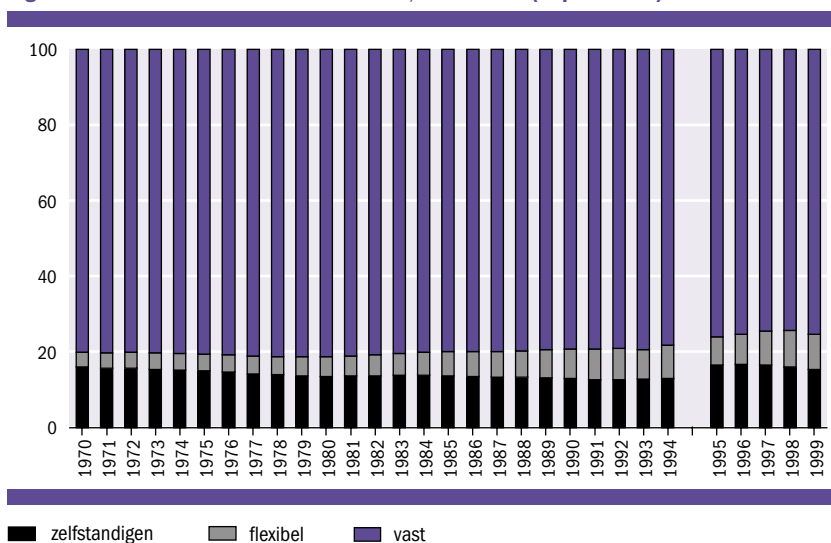
6.3.5 Naar meer flexibiliteit en mobiliteit?

Mensen met tijdelijke dienstverbanden, uitzend- en oproepkrachten vormen op de toekomstige arbeidsmarkt een steeds groter aandeel van het arbeidsaanbod,¹¹ zo is de verwachting. Het impliciete sociaal contract tussen werknemers en werkgevers verliest aan betekenis. Dit zou ook een impuls vormen voor het zelfstandig ondernemerschap. Op de arbeidsmarkt van de toekomst zouden zij een steeds groter deel van de werkende bevolking uitmaken, zo wordt voorspeld.

Ontwikkelingen in het dienstverband: flexibele arbeid en zelfstandig ondernemerschap
Cijfers over de afgelopen dertig jaar (zie figuur 6.6) wijzen allerm minst op het einde van de vaste baan. In 1970 bestond 80% van de werkgelegenheid uit vaste banen,

in 2002 geldt dit voor 76%. In dezelfde periode is het aandeel flexibele banen fors gestegen, maar dit is in hoofdzaak ten koste gegaan van het aandeel zelfstandigen. Hoewel we enigszins gehinderd worden door een reeksbreuk in de gegevens, wijzen de cijfers op een trendmatige daling van het aandeel zelfstandigen in Nederland. De ontwikkeling in de richting van zowel een stijgende numerieke flexibiliteit als een stijging van het zelfstandig ondernemerschap doet zich derhalve niet voor. De stijging van het aandeel flexibele banen – hier gedefinieerd als een baan vervuld door een werknemer die geen vaste arbeidsrelatie heeft en/of met wie geen vaste arbeidsduur is overeengekomen – heeft zich in het bijzonder tussen 1970 en 1990 voorgedaan (van 4% tot ruim 8%). In de jaren daarna stabiliseerde dit aandeel.¹² Van een explosieve en trendmatige stijging van tijdelijk werk en werk met flexibele inzet van uren is dus geen sprake.

Figuur 6.6 Werkenden naar dienstverband, 1971-2002 (in procenten)



Bron: CBS (Arbeidsrekeningen 1970-2001), reeksbreuk (1995) vanwege herziening Arbeidsrekeningen

De geringe groei van het aantal flexibele banen wordt in de afgelopen jaren wel toegeschreven aan de hoogconjunctuur. Werknemers waren in de positie om dergelijke banen aan zich voorbij te laten gaan. Maar conjuncturele ontwikkelingen bieden een minder goede verklaring voor de stabilisatie van het aandeel flexibele banen, die zich inzette aan het begin van de jaren negentig. Misschien is met een aandeel flexibele werknemers van rond de 9% wel een plafond bereikt. De veronderstelde behoefte aan flexibiliteit van arbeidsorganisaties gaat mogelijk niet of slechts ten dele op. Werkgevers zijn onder andere vanwege noodzakelijke investeringen in personeel gebaat bij een stabiel werknemersbestand, dat erop gericht is in elk geval een zekere periode bij de werkgever te blijven werken. Bovendien is een arbeidsorganisatie ook een sociale organisatie, die niet gebaat is bij een hoge in- en uitstroom van personeel (vgl. Ten Have 1993).

In bespiegelingen over de toekomst is wel de verwachting uitgesproken dat de gerichtheid op een vaste baan stilaan zou verminderen. Hier blijkt nog weinig van. Werknemers geven in overgrote meerderheid de voorkeur aan een vast dienstverband (Fouarge et al. 2004). Dit geldt in het bijzonder voor degenen die al een vaste baan hebben, van hen heeft 98% voorkeur voor een vaste aanstelling. Bij werknemers met flexibele baankenmerken is er enige beweging in de voorkeuren. Wilde in 1998 nog 84% van hen een vaste baan, in 2002 is dit gedaald naar 62%. Deze verandering komt vooral op het conto van uitzendkrachten, die vaker dan een aantal jaren geleden naar eigen zeggen werkzaam zijn in het dienstverband van hun voorkeur (Fourage et al 2004). Het is echter zeer de vraag of dit een verandering weerspiegelt in de richting van een moderne loopbaan waarin een hoge mate van mobiliteit de norm is en onzekerheid op de koop toe wordt genomen. Waarschijnlijker is dat deze ontwikkeling moet worden toegeschreven aan de veranderde wetgeving, die uitzendkrachten meer zekerheid verschaft doordat ze in aanmerking komen voor een vaste baan bij het uitzendbureau.

Functionele flexibilisering

Zoals eerder in dit hoofdstuk toegelicht, vormt functionele flexibilisering een andere manier om de flexibele inzet van personeel te realiseren: werknemers zijn multi-inzetbaar en rouleren veelvuldig over uiteenlopende functies en afdelingen. Deze ontwikkeling zou nu al zichtbaar zijn in de organisatie van arbeid en zich, gezien de vele maatschappelijke trends die hierop van invloed zijn, in de toekomst verder voortzetten.

De beschikbare gegevens wijzen echter anders uit (zie tabel 6.1). De OSA beschikt over gegevens die duidelijk maken in hoeverre werknemers menen dat ze multi-inzetbaar zijn, en hoe vaak ze daadwerkelijk op die wijze zijn ingezet, voor werkzaamheden die eigenlijk tot een andere functie of afdeling horen. Ongeveer driekwart van de werkende bevolking is van mening dat ze multi-inzetbaar is (meting 2002). In vergelijking met 1986 is dit aandeel nauwelijks veranderd, maar vergeleken met 1994 is er sprake van een lichte toename.

Tabel 6.1 Flexibele inzetbaarheid van werknemers in loondienst, 1986-2002 (in procenten)

	1986	1994	1996	1998	2000	2002
naar eigen oordeel multi-inzetbaar, waarvan: ^a	74	71	72	73	75	75
vaak voorgekomen	26	19	20	23	18	18
niet zo vaak	19	24	25	24	23	21
een enkele keer	38	43	41	39	40	41
nooit voorgekomen	17	15	14	14	19	20
niet multi-inzetbaar	26	29	28	27	25	26

a Als percentage van de werknemers die zich multi-inzetbaar achten.

Bron: OSA (AAP'86-'02)

In hoeverre men daadwerkelijk in staat is om buiten de eigen functie of afdeling te werken, is misschien voor de individuele werknemer niet altijd goed in te schatten. Belangrijker lijkt dan ook de vraag of werkenden in toenemende mate flexibel zijn ingezet. Uit tabel 6.1 blijkt dat er van een trendmatige stijging geen sprake is. Tussen 1986 en 1998 nam de flexibele inzet van personeel toe, maar daarna is het weer afgenomen. Per saldo werkte men in 1986 vaker buiten de eigen functie of afdeling dan in 2002.

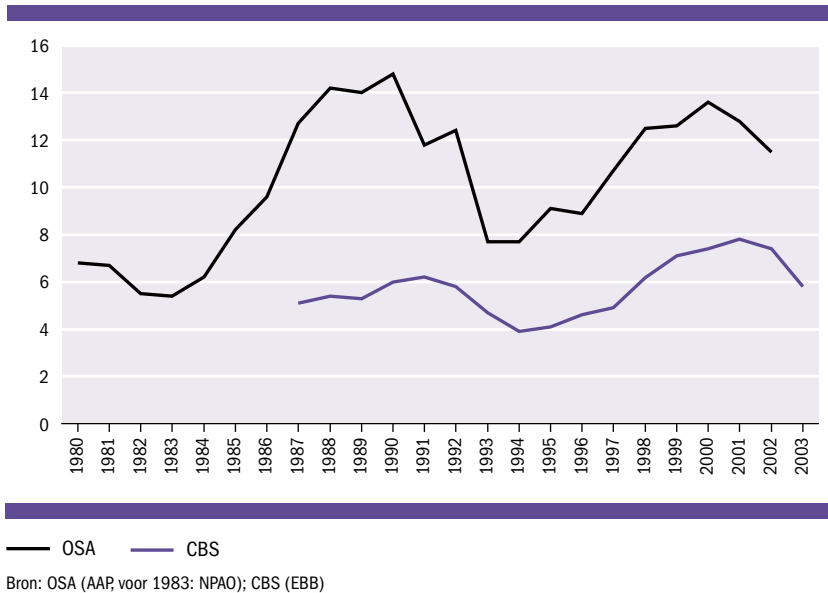
Er zijn aanwijzingen dat rond 1998, toen de arbeidsmarkt aantrok, arbeidsorganisaties dit middel aangrepen om de personeelskrapte op te vangen. In de jaren daarna kwamen externe recruiteringsstrategieën meer in zwang, onder meer door hogere inkomens te bieden. De afnemende spanning op de arbeidsmarkt van de laatste jaren maakt dat multi-inzetbaarheid als strategie voor een adequate personeelsvoorziening weer in belang is afgenomen.

Het zijn vooral de laagopgeleiden die buiten de eigen functie of afdeling worden ingezet. In de landbouw en bouwnijverheid is het aandeel multi-inzetbare werknemers het hoogst. Gezien de veranderingen in het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en de wijzigingen in de sectorstructuur geven deze bevindingen allerminst aanleiding tot de verwachting dat het concept van de multi-inzetbare werknemer op de toekomstige arbeidsmarkt een hoge vlucht zal nemen.

Naar meer mobiliteit?

De arbeidsmarkt van de toekomst vertoont naar verwachting een grote dynamiek, tot uiting komend in een hoge mate van interne en externe mobiliteit. Cijfers over externe mobiliteit (zie figuur 6.7) laten zien dat een trendmatige stijging, zoals die in de studies naar de toekomstverwachtingen van de bevolking werd voorspeld, voornog niet zichtbaar is; verandering van werkgever hangt vooral samen met de conjunctuur. Dit blijkt uit gegevens van zowel de OSA als het CBS. Omdat de gebruikte definities verschillen,¹³ verschilt het niveau van externe mobiliteit, maar het beeld is hetzelfde: de mobiliteit varieert vooral met de conjunctuurcycli. Dit wil overigens niet zeggen dat de arbeidsmarkt geen dynamische markt is. Ook in een 'slap' jaar als 2003 veranderen nog steeds 400.000 werkenden van werkgever. Dit is echter aanzienlijk minder dan in de beginjaren van de nieuwe eeuw, toen mede onder invloed van de hoogconjunctuur bijna 550.000 werknemers zijn verkast.

Figuur 6.7 Externe mobiliteit volgens OSA-gegevens (in procenten van het aantal werkenden) en CBS-gegevens (in procenten van de werkzame beroepsbevolking)



Voor interne mobiliteit geldt hetzelfde. Cijfers voor de periode 1986-2002 laten zien dat interne functieveranderingen vooral meebewegen met de conjunctuur, zonder dat er sprake is van een systematische stijging (De Koning et al. 2003; Fouarge et al. 2004).

Naar een transitionele arbeidsmarkt?

In met name de onderzoeksliteratuur mag de transitionele arbeidsmarkt zich de laatste jaren in een grote belangstelling verheugen. De transitionele arbeidsmarkt zou vooral een antwoord zijn op de veranderde arbeidsvoorkeuren van een steeds gedifferentieerder arbeidsaanbod en de hogere eisen die het werken stelt (levenslang leren). Ondanks alle aandacht ervoor zijn de contouren van een transitionele arbeidsmarkt op dit moment nauwelijks zichtbaar. Schommelingen in diverse transitiepercentages – werkzaam, werkloos, buiten de arbeidsmarkt – zijn, net als interne en externe mobiliteit, in hoge mate het gevolg van conjuncturele bewegingen (De Koning et al. 2003). Ook de overstap van loondienst naar zelfstandig ondernemerschap of van loondienst naar het volgen van dagonderwijs komt weinig voor en van een toename hierin lijkt evenmin sprake te zijn. De enige trendmatige ontwikkeling doet zich voor bij de verandering van arbeidstijden. Het aandeel voltijders dat na twee jaar korter werkt, stijgt en het aandeel deeltijders dat na twee jaar in voltijd werkt, daalt. De trend naar kortere werkweken blijkt dus ook uit deze cijfers. Aan de eisen die in de verschillende levenssferen (denk aan: zorg, vrije tijd, scholing) worden gesteld, wordt derhalve niet via positieveranderingen (transities) tegemoetgekomen, maar via aanpassing van de arbeidsuren. Daar is in de Nederlandse verhoudingen met haar deeltijdtraditie eigenlijk weinig nieuws aan.

Al met al geven de cijfers geen steun voor de bewering dat de dynamiek groter wordt. Op grond van deze gegevens overheerst bij De Koning et al. vooral scepsis. De transitionele arbeidsmarkt is vooralsnog hoofdzakelijk een theoretisch concept.¹⁴ Zijn er redenen om te verwachten dat dit op termijn gaat veranderen? Vanuit het beleid wordt hier wel op aangedrongen. Noties van de transitionele arbeidsmarkt zien we onder meer terug in gedachten over het levensloopbeleid, in de Wet arbeid en zorg en in de Wet aanpassing arbeidsduur (zie ook hoofdstuk 2). De doorwerking van deze wetten is nog niet om over naar huis te schrijven (Fouarge en Baaijens 2003; Van Luijn en Keuzenkamp 2004). De bevolking lijkt wel te voelen voor de mogelijkheden van een transitionele arbeidsmarkt, zo blijkt uit de TOS-enquête. Zo wordt het door een meerderheid van de bevolking toegejuicht wanneer in 2020 de mogelijkheden zouden zijn verruimd om werk en zorg te combineren, een periode met werk te stoppen om scholing te volgen of sabbatsverlof op te nemen. Waarom komen dergelijke transitities dan maar zo betrekkelijk weinig tot stand?

Het kan zijn dat het huidige beleid tekortschiet of zijn waarde in de komende jaren nog gaat bewijzen, maar niet vergeten mag worden dat de huidige gang van zaken niet voor niets is zoals ze is. Grote aantallen transitities leiden tot een scherpe toename van de transactiekosten. En daar zijn zowel werkgevers als werknemers niet bij gebaat. Werkgevers raken werknemers met bedrijfsspecifiek kapitaal kwijt en moeten zich meer inspanningen getroosten om nieuwe werknemers te rekruteren en in te werken. Het risico dat werknemers een periode minder gaan werken of uittreden, dempt bij zowel werknemers als werkgevers de geneigdheid tot investeringen in training en scholing. Het waarborgen van een goed werkklimaat kan, zoals eerder opgemerkt, beter worden gerealiseerd in een arbeidsorganisatie met een redelijk stabiel personeelsbestand. De mens is bovendien een gewoontedier en niet iedereen is gediend van verandering en de daarbij gepaard gaande zoekkosten (vgl. Hoff en Vrooman 2002). Misschien wel de grootste hinderpaal zijn de feitelijke kosten die gepaard gaan met een transitie: niet iedereen kan het zich permitteren om een periode niet of minder te gaan werken. Ook zaken als pensioenbreuk en ongunstige effecten voor de verdere beroepsloopbaan spelen een rol.

Hiermee is niet gezegd dat er geen behoefte zou bestaan aan een model dat doet denken aan een transitionele arbeidsmarkt. Naar het zich laat aanzien wegen de verschillende kosten echter niet op tegen de baten en is het maar helemaal de vraag in hoeverre in de komende jaren het beleid hierin verandering kan brengen.

6.3.6 Naar meer werkdruk?

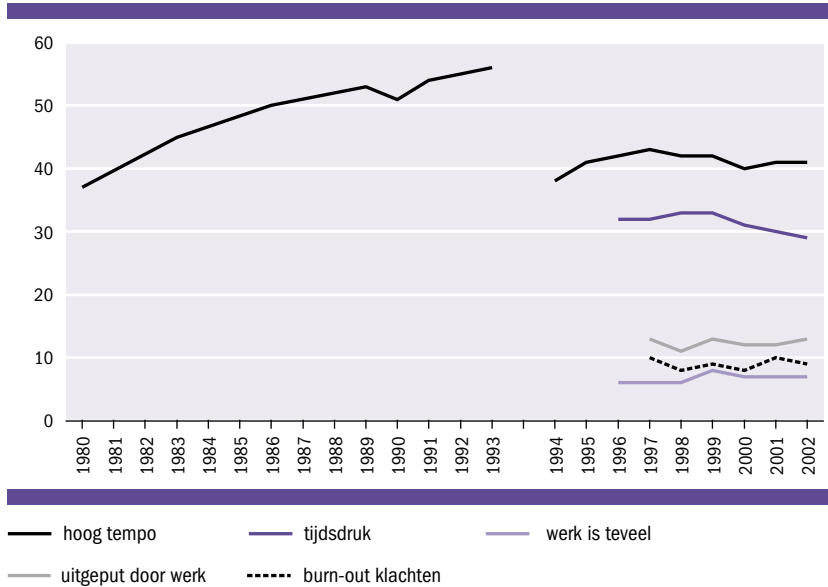
De arbeidsmarkt van de toekomst zou steeds meer vragen van de werknemers. Arbeidsorganisaties ontwikkelen zich tot gulzige organisaties. Sommigen waarschuwen voor het ontstaan van een overspannen arbeidsbestel. Koersen we hier op af? De klachten over druk en drukte zijn nu al niet van de lucht. Het motto van de jaren negentig ‘werk, werk, werk’ lijkt een vervolg te hebben gekregen in de (mode)kreet ‘druk, druk, druk’.

Op deze plaats wordt bezien of er sprake is van een trend in de richting van een steeds groter wordende werkdruk en belasting. Het perspectief is de arbeidsmarkt. De tijdsdruk die haar oorsprong vindt in andere domeinen (vrije tijd, taken in het huishouden), blijft hier buiten beschouwing. Nu is een scheiding van domeinen moeilijk te maken. Het ligt voor de hand dat gevoelens van gejaagdheid en tijdsdruk in het werk onder invloed staan van andere domeinen van het leven. Wanneer dit inderdaad het geval is, voedt dit alleen maar de veronderstelling dat in het werk de ervaren tijdsbelasting is toegenomen; in de afgelopen 25 jaar blijkt de vrije tijd steeds vaker gejaagde tijd te zijn (zie hoofdstuk 2; tevens Breedveld en Van den Broek 2004).

Een lange tijdreeks die inzicht geeft in de mate van werkdruk, kan alleen worden opgesteld over de mate waarin in hoog tempo wordt gewerkt. Vanwege wijzigingen van de antwoordcategorieën vertonen deze gegevens in 1994 wel een reeksbreuk. Vanaf het midden van de jaren negentig is tevens informatie verzameld over andere kenmerken van werkdruk en de gevolgen daarvan. De bevindingen zijn te vinden in figuur 6.8.

Uit het cijfermateriaal kan worden opgemaakt dat veel werkenden te maken hebben met een hoge tijdsdruk en in een hoog tempo hun werk moeten doen. In 2002 werkte 41% van de werkenden in hoog tempo en 29% onder hoge tijdsdruk. Wanneer men bedenkt dat ruim 7 miljoen personen tot de werkzame beroepsbevolking behoren, gaat het derhalve om grote aantallen. Van een duidelijk opwaartse trend is echter geen sprake. De toename van het aandeel werkenden dat in een hoog tempo werkt, heeft zich vooral in de jaren tachtig voorgedaan, om daarna nog enkele jaren licht toe te nemen. Vanaf het midden van de jaren negentig wijzen de cijfers echter op een gelijkblijvend aandeel werkenden dat te maken heeft met een hoog werktempo.

Figuur 6.8 Aandeel van de werkzame beroepsbevolking dat elementen van werkdruk¹⁵ ervaart, 1980-2002 (in procenten)



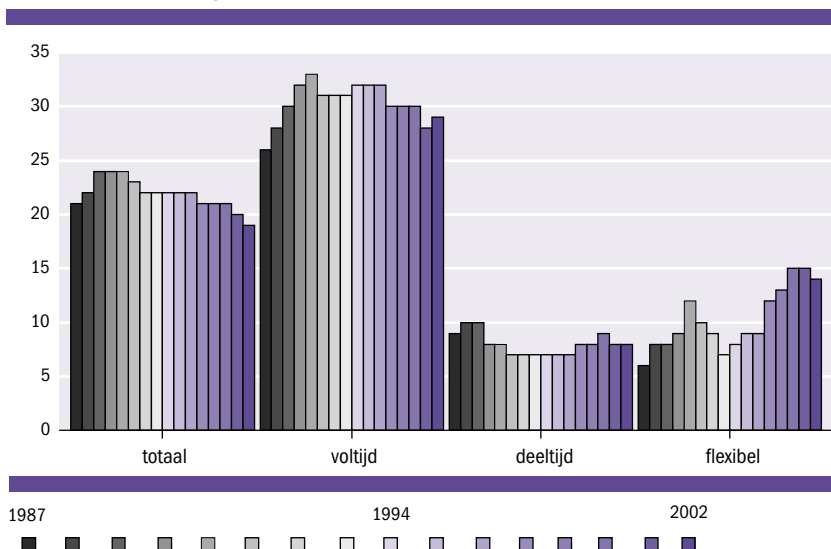
Bron: CBS (POL'S'97-'02, SEM'03/7); vóór 1994: CBS (LSO'74-'86, DLO'89-'96)

Ook de andere indicatoren wijzen op een gelijkblijvende of zelfs licht dalende tendens: er is betrekkelijk weinig veranderd in het aandeel personen dat vanwege de tijdsdruk en het werkt tempo het werk te veel vindt geworden, in het aandeel burn-out klachten en in het aandeel werkenden dat zich door het werk uitgeput voelt (zie tevens Hupkens en Beckers 2003; Andries et al. 2004; Houtman et al. 2004). Deze bevindingen staan haaks op de beeldvorming over de stijgende werkdruk in Nederland. Ze laten tevens zien dat de werkdruk tamelijk resistent is tegen conjuncturele ontwikkelingen. De veelbesproken en (daardoor?) algemeen gevoelde tijdsdruk in de jaren negentig en beginjaren van deze eeuw sporen derhalve niet met onderzoeksgegevens over ontwikkelingen in de ervaren werkdruk. Misschien vindt het gevoel van tijdsdruk zijn oorsprong ook niet in het werk, maar met name in de intensivering van activiteiten in het huishouden en de vrije tijd.

Een belangrijke reden voor de stabilisatie c.q. vermindering van de werkdruk kan zijn gelegen in de toegenomen autonomie van werkenden (zie figuur 6.2). Autonomie (regelcapaciteit) dempt de ervaren werkdruk. Wie veel werk moet verzetten zonder daar zelf veel invloed op te hebben, raakt belast en percipieert een hoge werkdruk en stress (Karasek en Theorell 1990). De trend in de richting van meer autonomie van werkenden, maakt dat de door toekomstonderzoekers voorziene stijging van de tijdsdruk van haar scherpe randjes is ontdaan.

De ontwikkeling in het aantal gewerkte *overuren* geeft een andere invalshoek om de werkdruk te bezien. Gegevens over het aantal betaalde overwerkuren zijn vanaf 1987 beschikbaar (figuur 6.9). Ook hieruit blijkt geen trendmatige stijging. Het hoogste aantal overwerkuren lag aan het einde van de jaren tachtig en in de beginjaren negentig om daarna geleidelijk aan af te nemen (hetgeen overeenkomt met de cijfers over in hoog tempo moeten werken). De krapte op de arbeidsmarkt van de afgelopen jaren is kennelijk niet opgevangen door een stijging van het aantal overuren. De afname doet zich voor bij voltijdwerknemers. Bij werknemers met een flexibel dienstverband is er daarentegen sprake van een behoorlijke stijging van het aantal betaalde overuren. Waarschijnlijk hangt deze stijging samen met de kostenvoordelen voor werkgevers, die vaak alleen overwerkpremies betalen boven de normale voltijdse uren (Delsen 2001).

Figuur 6.9 Betaald overwerk, totaal en naar de aard van het dienstverband, 1987-2002 (uren per jaar)



Bron: CBS (Arbeidsrekeningen, Statistisch jaarboek 2003 en 2004); Delsen (2001)

Ook het OSA-onderzoek rapporteert een dalende trend van het, betaalde en onbetaalde, overwerk (Fouarge et al. 2004). Deze gegevens, die betrekking hebben op de periode 1994-2002, laten zien dat de piek in het overwerk in 1998 lag. Daarna zette de daling in. Deze cijfers wijzen er wel op dat de krapte op de arbeidsmarkt in elk geval gedurende een (korte) periode via overwerk is opgevangen. Hoewel de gegevensreeks aan de korte kant is, mag uit deze cijfers niet de conclusie worden getrokken dat het aantal overuren systematisch is gestegen.

Al met al komt uit de gegevens naar voren dat we het op het werk druk hebben, maar niet dat we het in de afgelopen jaren drukker hebben gekregen. Dat we in de

toekomst afkoersen op een arbeidsbestel dat door zijn hoeven zakt, kan moeilijk met deze gegevens onderbouwd worden. Het kan zijn dat de gevoelde tijdsdruk niet zozeer gevoed wordt vanuit het werk, maar meer vanuit de verplichtingen in huishouden en vrije tijd.

6.3.7 Naar hogere eisen aan het arbeidsaanbod en meer ongelijkheid?

Op de arbeidsmarkt van de toekomst verscherpen de tegenstellingen, zo houden verschillende toekomstonderzoekers ons voor. De verwachtingen van de bevolking stemmen daarmee overeen. Vanwege de toegenomen complexiteit van het werk, ingegeven door technologische ontwikkelingen en snelle veranderingen in consumentenvoorkeuren, stijgt de vraag naar hoogopgeleiden. De te verwachten schaarste zal leiden tot groeiende ongelijkheid tussen laag- en hoogopgeleiden in werk en beloning.

Het is niet voor het eerst in de geschiedenis dat voor het ontstaan van tweedeling wordt gewaarschuwd, en die sombere voorspellingen zijn zeker niet altijd uitgekomen. Zijn er op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwijzingen dat laagopgeleiden meer dan vroeger aan het kortste eind trekken in de concurrentie om aantrekkelijke, goedbetaalde banen?

Beloningsverschillen

De vaststelling van beloningsongelijkheid onder werkenden is niet zonder problemen, omdat vanwege wijzigingen in definities en metingen een consistente tijdreeks slechts met moeite is op te stellen (De Beer 2001, 2004). Op basis van de Gini- en de Theil-coëfficiënt, twee maatstaven van ongelijkheid, laat De Beer voor de periode 1972-2002 het verloop van de loonongelijkheid zien. Beide maatstaven tonen hetzelfde beeld. Tussen 1973 en 1983 namen de loonverschillen fors af. Rond 1983 namen ze weer toe. De belangrijkste stijgingen deden zich voor in de tweede helft van de jaren tachtig en in de tweede helft van de jaren negentig. Vanaf het begin van de jaren tachtig is de loonongelijkheid met circa een derde toegenomen, hetgeen fors te noemen is, ook in internationaal opzicht.¹⁶

De sterke stijging van de beloningsverschillen past dus in het toekomstbeeld van de arbeidsmarkt. Maar dit geeft nog geen antwoord op de vraag waar het hier vooral om gaat, namelijk of daarmee ook de scheidslijnen tussen hoog- en laagopgeleiden zijn verscherpt. Volgens de analyse van De Beer is hiervan geen sprake. De forse stijging van de loonongelijkheid in de tweede helft van de jaren tachtig en de tweede helft van de jaren negentig kan niet worden toegeschreven aan een hoger inkomensrendement van hogere opleidingsniveaus. Veel meer wijzen de uitkomsten erop dat de toename in loonongelijkheid in hoofdzaak wordt verklaard door grotere verschillen tussen werkenden met hetzelfde opleidingsniveau.

Dit blijkt ook uit onderzoek naar ongelijkheid in huishoudensinkomens (Pommer et al. 2003): de geconstateerde stijging in inkomensverschillen tussen huishoudens

valt maar voor een zeer gering deel toe te schrijven aan de toename van de inkomensverschillen tussen opleidingsniveaus (van het hoofd van het huishouden).¹⁷ Onderzoek van het Nederlands economisch instituut (NEI) laat zien dat in de jaren negentig de relatieve stijging van het inkomen van laag- en hoogopgeleiden niet noemenswaardig van elkaar verschilt (Van der Aa et al. 2004). Studies naar het veranderende rendement van opleidingsniveaus op de beroepshoogte, die van grote invloed is op de inkomenshoogte, ondersteunen het zojuist geschetste beeld. Gesthuizen (2004) vindt op basis van een grootschalig databestand dat in de loop der jaren de beroepshoogte van laagopgeleide mannen en vrouwen niet is verslechterd.

De beloningsverschillen in Nederland zijn derhalve wel toegenomen, en fors ook, maar onderzoek lijkt uit te wijzen dat dit niet kan worden toegeschreven aan gestegen verschillen in loon (en beroepshoogte) tussen hoog- en laagopgeleiden. Maar wat is er dan wel aan de hand? Zijn stijgende beloningsverschillen toe te schrijven aan verschillen tussen jongeren en ouderen, tussen mannen en vrouwen of tussen allochtonen en autochtonen? Hiervoor is er weinig empirisch bewijs (zie ook Fouarge et al. 2004). De Beer (2001, 2004) stelt steeds vast dat voor de verklaring van inkomensverschillen de toename van verschillen binnen groepen van veel groter belang zijn dan verschillen tussen groepen.

Welke factoren dan wel van betekenis zijn, blijft enigszins speculatief. Men zou kunnen denken aan factoren die niet zijn gemeten, zoals sociale en communicatieve vaardigheden (vgl. Ter Weel 2000). Degenen die hierover beschikken, komen in aanmerking voor de meest aantrekkelijke banen. Ook wordt de verklaring gezocht in veranderingen van de beloningsstructuur, waardoor kleine prestatieverschillen tot grote beloningsverschillen leiden (*the winner takes all*). Of deze interpretaties de juiste zijn, blijft gissen. Maar duidelijk zijn de aanwijzingen dat tussen laag- en hoogopgeleide werkenden de ongelijkheid in de afgelopen decennia niet structureel is toegenomen.

Veranderen de verschillen in de kansen op werk?

Het kan zijn dat de verschillen zich niet zozeer openbaren bij de werkenden, maar dat in de afgelopen tijd de kansen op werk van laagopgeleiden systematisch slechter zijn geworden. In dat geval ligt de scheidslijn tussen hoog- en laagopgeleiden niet bij de werkenden, maar tussen de werkenden en werklozen. Wanneer dit zo is, dan moeten de kansen op werk van laagopgeleiden in de loop der jaren systematisch zijn verslechterd.

Hierover lopen de onderzoeksresultaten uiteen. Volgens De Beer is er geen sprake van. De kansen van laagopgeleiden op werkloosheid (en op brutoparticipatie) variëren vooral met de conjunctuur, zo blijkt uit een analyse voor de periode 1975-2002. Wanneer de conjunctuur verslechtert, nemen hun kansen op werk af, maar ze verbeteren snel op een aantrekkelijke arbeidsmarkt. De werkloosheidskansen van laagopgeleiden laten dus geen trendmatige verslechtering zien. Gesthuizen (2004) komt in zijn onderzoek tot een meer gedifferentieerd beeld: met name de kansen op werk van

laagopgeleide mannen in de leeftijd van 25-34 jaar blijken te zijn verslechterd. Voor de andere leeftijdscategorieën zijn de kansen van laagopgeleide mannen niet afgenomen. Bij de laagopgeleide vrouwen zijn het degenen in de leeftijd van 25-44 jaar die thans slechter af zijn dan vroeger.

Hoewel de laatste bevindingen duiden op een verslechtering van de kansen op werk van sommige categorieën laagopgeleiden, gaat het te ver om van een sterk groeiende kloof tussen laag- en hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt te spreken. Daartoe geven de bevindingen met betrekking tot de werkenden in het geheel geen aanleiding, en de werkloosheidskansen slechts gedeeltelijk.

6.4 Over de toekomst van de arbeidsmarkt

In dit hoofdstuk is een poging ondernomen om via een vooruitblik en een terugblik zicht te krijgen op de toekomst van de arbeidsmarkt. Voor een deel liggen de verwachtingen over de toekomst van professionele waarnemers en leken in het verlengde van de arbeidsmarktontwikkelingen in de afgelopen decennia. Daarmee is niet gezegd dat de arbeidsmarkt zich in de komende jaren ook feitelijk in deze richting gaat ontwikkelen, want ook hier geldt dat in het verleden behaalde resultaten geen garantie vormen voor de toekomst. Maar enige ondersteuning voor uitspraken over de plausibiliteit van de toekomstige arbeidsmarkt mogen we er wel aan ontlelen.

Gezien de arbeidsmarktrends en het beeld dat oprijst uit toekomststudies ligt het in de lijn dat de regradatie van de werkgelegenheid zich in de komende jaren zal voortzetten: het aandeel banen aan de bovenkant neemt toe, het gemiddelde beroepsniveau stijgt.

De nadruk die toekomstonderzoekers leggen op de stijging van het aantal werkenden dat beschikt over een hoge mate van autonomie, zien we terug in de ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Ook op grond hiervan mogen we verwachten dat op de toekomstige arbeidsmarkt veel werkenden op betrekkelijk zelfstandige wijze hun eigen werk kunnen inrichten. Tegelijkertijd is – voorzichtig – een trend zichtbaar die duidt op de toename van kortcyclisch werk. Dit lijkt te wijzen op taylorisering van administratieve functies, hetgeen indruist tegen al te optimistische verwachtingen over de kwaliteit van het werk.

Verder zal het arbeidsaanbod in de komende jaren steeds diverser worden. Veranderingen in de samenstelling van de bevolking – ouderen, allochtonen, hoogopgeleiden – liggen hieraan ten grondslag, alsook een verdere groei van de arbeidsparticipatie van verschillende aanbodcategorieën. Voor een deel is hier bijna sprake van een autonome ontwikkeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor de toename van de arbeidsparticipatie van ouderen, vrouwen en etnische minderheden. Voor deze categorieën, en voor ouderen in het bijzonder, vormt het beleid een extra factor achter de participatie.

Er is het overheidsbeleid veel aan gelegen om grote aantallen te laten participeren op de toekomstige arbeidsmarkt. De toename van de participatie van vrouwen, misschien wel de belangrijkste ontwikkeling van de afgelopen decennia, heeft ertoe geleid dat het totaal aantal uren dat er in Nederland wordt gewerkt, sterk is gestegen. Tegelijkertijd is vanwege het deeltijdkarakter van hun banen de gemiddelde arbeidsduur van werkenden stevig gedaald. Als het aan de bevolking ligt, zet in de komende jaren de trend naar minder uren en meer deeltijd zich door. Het beleid verzet zich evenwel in toenemende mate tegen de daling van het aantal arbeidsuren per werknemer. Of de stijging van het aantal deeltijdbanen valt te keren, lijkt zeer de vraag, maar dat in de komende jaren het aantal vakantiedagen zal worden gekort en de wekelijkse arbeidsduur weer zal worden verlengd, is zeer waarschijnlijk.

Tot op zekere hoogte gaat het bij de zojuist besproken onderwerpen om trendmatige ontwikkelingen die een en dezelfde richting op gaan. Dit geldt veel minder voor thema's als mobiliteit en ongelijkheid op de arbeidsmarkt. Hier sluiten de verwachtingen van toekomstonderzoekers veel slechter aan op de trends van de afgelopen jaren. De contouren van een beweeglijke arbeidsmarkt waar losse arbeidsrelaties aanleiding geven tot veelvuldige interne en externe mobiliteit, zijn niet zichtbaar in de ontwikkelingen van de afgelopen twintig jaar. Datzelfde geldt voor de gedachte dat op de toekomstige arbeidsmarkt de scheidslijnen dieper zullen worden. De beschikbare gegevens wijzen uit dat er hier niet zozeer sprake is van een trendmatige ontwikkeling, maar dat de mate van mobiliteit en ongelijkheid vooral samenhangen met conjuncturele ontwikkelingen, zonder duidelijke aanwijzingen voor een opwaartse tendens. Gezien deze bevindingen ligt de beweeglijke arbeidsmarkt dan ook nog niet direct in het verschiet. Het is met name de conjunctuur die bepaalt hoe groot de bandbreedte is voor het dynamische karakter van de arbeidsmarkt dat toekomstonderzoekers ons voorhouden. Het is zeer de vraag of de hierop gerichte beleidsinspanningen in de komende jaren een trendbreuk zullen forceren.

De meeste toekomstonderzoekers spiegelen ons grote en soms dramatische veranderingen voor. Maar wat ze vergeten, is dat op de arbeidsmarkt de continuïteit vaak groter is dan de verandering. Zo is het aandeel banen aan de onderkant van de werkgelegenheid in de afgelopen veertig jaar niet wezenlijk veranderd. Bij de fysiek bezwarende arbeidsomstandigheden, zoals vuil en zwaar werk en werken in lawaai en stank, is er door de bank genomen sprake van een lichte afname, maar in de vergelijking met 25 jaar geleden valt toch vooral de geringe omvang van de verschillen op. Het einde van de vaste baan is al meermalen voorspeld, maar veel is hier de afgelopen dertig jaar niet veranderd; het overgrote deel van de werknemers werkt nog steeds in een vast dienstverband. De middelbare beroepen vormen al jaren een stabiel deel van de werkgelegenheid, waarin rond de 40% van de werknemers emplooi vindt. Ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt is het aandeel banen al jarenlang opmerkelijk stabiel. De behoefte aan functionele flexibilisering van arbeidsorganisaties zou zich vertalen in een grote inzetbaarheid van werknemers op verschillende

functies en afdelingen. We zijn met z'n allen echter nog even multi-inzetbaar als twintig jaar geleden. Dergelijke bevindingen weerhouden ons misschien van visionaire bespiegelingen, maar kunnen feitelijk niet gemist worden bij uitspraken over de toekomstige arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt is een dynamische markt waar veel verandert en zal veranderen, maar waar ook veel hetzelfde zal blijven.

Noten

- ¹ In dit hoofdstuk zijn toekomstvisies onder andere ontleend aan Van Beek (1998); Batenburg et al. (2001); Weehuizen (2000); Siswo (2002); Theeuwes (2001); Gelderblom en De Koning (2001); Ligteringen (2003). Tevens is er een beperkte verkenning van de internationale literatuur uitgevoerd. Voor studies wordt verwezen naar de hoofdtekst.
- ² Dit onderzoek is in 1999 gehouden. Een representatieve groep uit de bevolking is gevraagd zich uit te spreken over tal van onderwerpen met betrekking tot de arbeidsmarkt van 2025. Hiermee wijkt het OSA-onderzoek af van de SCP-enquête TOS'04, waarin 2020 als referentiejaar geldt. Verder is de OSA-enquête afgenomen in een sterk opgaande arbeidsmarkt waar optimisme de boventoon voerde. De SCP-enquête vond plaats in een periode waarin de situatie op de arbeidsmarkt aanzienlijk was verslechterd. De OSA- en SCP-onderzoeken zijn dus niet volledig vergelijkbaar. Desondanks wordt het OSA-onderzoek hier gebruikt en wel bij onderwerpen die in SCP-toekomst-enquête niet aan de orde konden komen. Tevens is er aandacht voor overeenkomsten en verschillen in beide onderzoeken.
- ³ Deze SCP-bevindingen wijken behoorlijk af van die van het OSA-onderzoek, waarin de helft van de bevolking verwacht dat er in 2025 sprake zal zijn van een sterke toename van werkenden die zelf vrijwel de volledige verantwoordelijkheid hebben over hoe en wanneer het werk wordt gedaan (Ester en Vinken 2001: 69).
- ⁴ Deze uitkomsten verschillen sterk van die van het OSA-toekomstonderzoek. Hier verwacht namelijk de meerderheid van bevolking (55%) dat we in de komende decennia steeds minder zullen gaan werken en zullen kiezen voor meer vrije tijd. Slechts 8% denkt dat in de toekomst vrije tijd ingeruild gaat worden voor meer werken. Een kwart ziet weinig veranderingen. Mogelijk spelen de veranderde conjuncturele omstandigheden een belangrijke rol bij de grote verschillen tussen beide onderzoeken. Veel respondenten hebben zich in 1999 in hun antwoorden mogelijk laten leiden door een sterk gevoel van voorspoed én van hoge werkdruk, die aanleiding gaf tot de verwachting (of misschien de wens) dat Nederlanders in 2020 minder uren zullen gaan werken. De stemming onder de bevolking is in 2004 volledig omgeslagen. We wensen weliswaar nog steeds dat we minder gaan werken, maar vanwege de verslechterde economie achten we dit voor de toekomst minder waarschijnlijk.
- ⁵ 'Werk als disutility' is een visie waar arbeidsaanbodtheorieën vanuit gaan. Personen bieden zich aan op de arbeidsmarkt naar gelang de afweging tussen het hebben van werk (=last) en vrije tijd en consumptie (=lust) positief uitvalt.
- ⁶ Op basis van een verouderde functieniveau-indeling is er een ontwikkeling te schetsen, die loopt van 1960 tot 1999 (Batenburg et al. 2003). Aan de belangrijkste conclusies verandert echter niets. Het gemiddelde functieniveau stijgt geleidelijk. Het aandeel werkenden in de hogere functieniveaus neemt toe, het aandeel in de midden- en lagere functies daalt, en aan de onderkant blijft het aandeel werkenden stabiel.
- ⁷ Werkdruk vormt ook een element van de kwaliteit van het werk. Dit komt later in deze paragraaf aan de orde.
- ⁸ Gegevens over de arbeidsparticipatie van afzonderlijke allochtone groepen zijn wel voor een vrij lange periode beschikbaar; hieruit blijkt duidelijk de trendmatige stijging van de arbeidsdeelname van allochtone groepen. In de periode 1987-2003 gaat het bij Turken en Marokkanen om een stijging van ruim 10 procentpunten, bij Surinamers om een toename van bijna 15 procentpunten en bij Antillianen om een toename van 8 procent-

- punten. Ter vergelijking: de brutoparticipatie van autochtonen is in deze periode met bijna 13 procentpunten gestegen.
- ⁹ De afbakening van thuiswerk is niet eenvoudig. Om overwerk van thuiswerk te onderscheiden, is thuiswerk hier gedefinieerd als werk dat doordeweeks en tijdens kantooruren wordt verricht.
 - ¹⁰ Een geluid dat bijvoorbeeld in Duitsland ook steeds sterker wordt. Zie bv. *Der Spiegel* (2004).
 - ¹¹ Zoals in paragraaf 6.2.5 al is aangestipt, zou ook overwerk als een vorm van numerieke flexibiliteit aangemerkt kunnen worden. Dit thema behandelen we echter later in dit hoofdstuk wanneer werkdruk aan de orde komt.
 - ¹² Ook andere bronnen, die uitgaan van een enigszins afwijkende definitie van flexibel werk (bijv. de EBB van het CBS en het Arbeidsaanbodpanel van de OSA), wijzen voor de ontwikkeling van flexibele banen in dezelfde richting.
 - ¹³ De OSA telt alle baanwisselingen die leiden tot een verandering van werkgever: een baanverandering die gepaard gaat met een werkloosheidsperiode van minder dan een maand, wordt door de OSA meegeteld. Meervoudige baanwisselingen zijn in de OSA-cijfers verdisconteerd, maar niet in de CBS-gegevens. De OSA percentageert op het aantal werkenden, het CBS op de aantallen werkzame beroepsbevolking.
 - ¹⁴ De discussie over de transitionele arbeidsmarkt doet denken aan die over flexibilisering van de arbeid in de jaren tachtig. Die zou vanwege technologische ontwikkelingen en globalisering de arbeidsmarkt gaan beheersen, maar daar is uiteindelijk ook betrekkelijk weinig van terechtgekomen.
 - ¹⁵ Aan werkenden is gevraagd of ze in hoog tempo en onder hoge tijdsdruk werken. In de figuur is weergegeven wie van de werkenden daarop 'ja' of 'regelmatig' antwoordt. Ditzelfde geldt voor de vraag 'wordt het werk te veel vanwege werktempo en werkdruk?' Het percentage dat aangeeft zich eens per maand of vaker uitgeput te voelen door het werk, is in de figuur opgenomen. Emotionele uitputting vormt het centrale element van burn-out, dit in combinatie met een cynische houding ten aanzien van werk, en/of het gevoel het werk niet meer aan te kunnen (Andries et al. 2004). Deze aspecten van burn-out zijn via vijf items gemeten. De scores op de samenvattende maat zijn in de figuur opgenomen. Personen die boven een bepaalde score uitkomen, worden als burn-out beschouwd.
 - ¹⁶ De stijging van de beloningsverschillen wordt waarschijnlijk nog onderschat, doordat de stijging van de topinkomens niet goed in deze analyse kon worden verdisconteerd.
 - ¹⁷ Hierbij past natuurlijk wel de aantekening dat huishoudensinkomens en persoonsinkomens uit arbeid zich moeilijk laten vergelijken.

Literatuur

- Aa, R. van der et al. (2004). *Trends op en rondom de arbeidsmarkt. Cijfermatige onderbouwing ten behoeve van de werkgroep 'het nieuwe werk nemen'*. Rotterdam: Nederlands economisch instituut.
- Achterhuis, H. (2000). 'De ambivalentie van arbeid'. In: R. Weehuizen (red.), *Toekomst@werk.nl. Reflecties op economie, technologie en arbeid* (p. 238-247). Den Haag: Technologiestichting STW.
- Andries F., I. Houtman en C. Hupkes (2004). 'Kerncijfers arbeid'. In: I.L.D. Houtman, P.G.W. Smulders en D.J. Klein Hesselink (red.), *Trends in arbeid 2004*. Hoofddorp: TNO Arbeid.
- Batenburg, R., T. van der Lippe en E. de Gier (red.) (2001). *Met het oog op de toekomst van de arbeid*. Den Haag: Elsevier/Siswo/Wav.
- Batenburg, R. et al. (2003). *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland, deel V*. Tilburg: Organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek.
- Beck, U. (1992). *Risk society. Towards a new modernity*. Londen: Sage.
- Beck, U. (1999). *Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Beek, K.W.H. van (1998). *De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid.
- Beek, K.W.H. van (2000). 'De toekomst van arbeid op vrijdagavond'. In: R. Weehuizen (red.), *Toekomst@werk.nl. Reflecties op economie, technologie en arbeid* (p. 314-323). Den Haag: Technologiestichting STW.
- Beer, P. de (2001). *Over werken in de postindustriële samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Beer, P. de (2004, nog te verschijnen). *Alles voor de winnaar! Inleiding voor de conferentie ter gelegenheid van het afscheid van Jacques van Hoof*.
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2001). *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2003). *De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporele organisatie van verplichtingen en voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2004). *De veeleisende samenleving. De sociaal-culturele context van psychische vermoeidheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO).
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society. The information age: economy, society and culture* (volume I). Oxford: Blackwell Publishers.
- CBS/CPB (1997). *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*. Den Haag: Sdu.
- Delsen, L. (2001). *Exit poldermodel? Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- DOL (1999). 'Futurework. Trends and challenges for work in the 21st century'. U.S. department of labor. Geraadpleegd mei 2004 via www.dol.gov.
- The Economist (2000). 'Know future'. Geraadpleegd januari 2004 via www.economist.com.
- Ester, P. en H. Vinken (2001). *Een dubbel vooruitzicht. Doembeelden en droombeelden van arbeid, zorg en vrije tijd in de 21^e eeuw*. Bussum: Coutinho.
- Ester, P. et al. (2004). *Work values and the transitional labour market. The Netherlands in European and American comparison*. Tilburg: Organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek.

- Fouarge, D. en C. Baaijens (2003). *Veranderende arbeidstijden. Slagen werknemers er in hun voorkeuren te realiseren?* Tilburg: Organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek.
- Fouarge, D. et al. (2004). *Trendrapport aanbod van arbeid 2003*. Tilburg: Organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek.
- Gelderblom, A. en J. de Koning (2001). *Het nieuwe werken en het nieuwe leren: Overgang naar een transitionele arbeidsmarkt?* Rotterdam: Stichting voor economisch onderzoek Rotterdam.
- Gesthuizen, M. (2004, nog te verschijnen). *Social and economic risk of the low-educated in the Netherlands: description, trends, and explanations*.
- Geuns, R. van (2004). 'Afschaffen prepensioen helpt niet'. In: *de Volkskrant*, 14 juni 2004.
- Gier, E. de (2001). 'Arbeid en sociale zekerheid in de nog ongekende toekomst'. In: R. Batenburg, T. van der Lippe en E. de Gier (red.), *Met het oog op de toekomst van de arbeid* (p. 17-25). Den Haag: Elsevier/Siswo/Wav.
- Grip, A. de (2001). 'Dynamiek op de arbeidsmarkt en de employability van werkenden'. In: *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* (17) 3, p. 213-221.
- Grip, A. de en S. Dijkman (2004). 'Winnaars en verliezers op de arbeidsmarkt 1995-2000: naar een kenniseconomie?' In: *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* (20) 2, p. 169-181.
- Have, K. ten (1993). *Markt, organisatie en personeel in de industrie. Een empirisch onderzoek naar productieregimes als configuratie van arbeidsdeling en arbeidsrelaties*. Tilburg: Tilburg University Press.
- Hoff, S. en C. Vrooman (2002). *Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoof, J. van en A. Glebbeek (2001). 'Onderwijs en arbeidsmarkt: twintig jaar later'. In: R. Batenburg, T. van der Lippe en E. de Gier (red.), *Met het oog op de toekomst van de arbeid* (p. 27-54). Den Haag: Elsevier/Siswo/Wav.
- Houtman I, F. Andries en C. Hupkes (2004). 'Kerncijfers gezondheid, productiviteit en sociale zekerheid'. In: I.L.D. Houtman, P.G.W. Smulders en D.J. Klein Hesselink (red.), *Trends in arbeid 2004*. Hoofddorp: TNO Arbeid.
- Hupkens, C. en I. Beckers (2003). 'Trends in arbeidsomstandigheden'. In: *Sociaal-economische maandstatistiek*, (20), 7, p. 24-29.
- Jolink, A. en J.J. Vromen (2000). 'Economie, technologie en organisatie: een triade'. In: R. Weehuizen (red), *Toekomst@werk.nl. Reflecties op economie, technologie en arbeid* (p. 30-41). Den Haag: Technologiestichting STW.
- Karasek, R. en T. Theorell (1990). *Healthy work*. New York: Basic Books.
- Klaveren, M. van en A. van de Westelaken (2000). *Thuiswerk-telethuiswerk-telewerk. Verkenning van het werken thuis*. Utrecht: FNV Bondgenoten.
- Koning, J. de et al. (2003). *Arbeidsmarkttransities en aanboddiscrepanties*. Tilburg: Organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek.
- Kraan, K.O. en N. Wiezer (2000). 'Arbeid in de informatiemaatschappij: nieuwe productieconcepten'. In: R. Weehuizen (red), *Toekomst@werk.nl. Reflecties op economie, technologie en arbeid* (p. 260-274). Den Haag: Technologiestichting STW.
- Ligteringen. B. (2003). *Het nieuwe werken*. Utrecht: Het Spectrum.
- Luijn, H. van en S. Keuzenkamp (2004). *Werkt verlof? Het gebruik van regelingen voor verlof en aanpassing van de arbeidsduur*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nahuis, R. en H. L. F. Groot (2003). *Rising skill premia. You ain't seen nothing yet?* Den Haag: Centraal Planbureau.
- Nolan, P. en S. Wood (2003). 'Mapping the future of work.' In: *British Journal of Industrial Relations* (41) 2, p. 165-174.
- Pommer, E., J. van Leeuwen en M. Ras (2003). *Inkomens verdeeld. Trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Portegijs, W., A. Boelens en S. Keuzenkamp (2002). *Emancipatiemonitor 2002*. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- PSA (2004). 'What is the future of work?' Geraadpleegd mei 2004 via www.psa.org.nz.
- Rifkin, J. (1995). *The end of work. The decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. New York: Putnam's sons.
- Schippers, J. (2003). 'Arbeidsmarkt en levensloop. Theorie, empirie en beleid.' In: N. van den Heuvel et al. (red.), *Diversiteit in levenslopen; consequenties voor de arbeidsmarkt* (p. 13-39). Den Haag: Reed Business Information.
- Schmid, G. (1998). *Transitional labour markets. A new European employment strategy* (Discussion paper). Berlijn: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Siswo (2002). *Dan zullen we werken. Op weg naar een ontspannen arbeidsbestel. Manifest van de Siswo-denktank arbeidspolitiek*. Amsterdam: Siswo.
- Der Spiegel (2004). 'Warum die Deutschen wieder mehr arbeiten müssen. Zurück zur 40-Stunden-Woche'. In: *Der Spiegel* (2004) 28.
- Taylor, R. (2003). *Britain's world of work-myths and realities*. Swindon: Economic and Social Research Council.
- Theeuwes, J. (2001). *Het nieuwe werk nemen* (Position paper in opdracht van het ministerie van Economische Zaken).
- Trommel, W. (1999). *ICT en nieuwe arbeidspatronen. Een literatuurstudie*. Den Haag: Rathenau-instituut.
- Vaknin, S. (2004). 'The future of work'. Geraadpleegd februari 2004 via www.samvak.tripod.com.
- Weehuizen, R. (2000). *Toekomst@werk.nl. Reflecties op economie, technologie en arbeid*. Den Haag: Technologiestichting STW.
- Weel, B. ter (2000). 'Het einde van de werkloosheid? Nieuwe technologie en oude vaardigheden'. In: R. Weehuizen (red), *Toekomst@werk.nl. Reflecties op economie, technologie en arbeid* (p. 80-88). Den Haag: Technologiestichting STW.
- WRR (2000). *Doorgroei van arbeidsparticipatie*. Den Haag: Sdu
- Zuboff, S. (1988). *In the age of the smart machine. The future of work and power*. New York: Basic Books.

7

SOCIALE ZEKERHEID



7.1	Inleiding	315
7.2	De toekomstige ontwikkeling van het stelsel	316
7.2.1	Acht recente beleidstrends	317
7.2.2	Acht maatschappelijke ontwikkelingen	323
7.2.3	Conclusie	330
7.3	De gewenste toekomst	330
7.3.1	Algemeen oordeel over de toekomst van de sociale zekerheid	331
7.3.2	De uitkeringen	332
7.3.3	De pensioenen	334
7.3.4	Stelselvarianten voor de toekomst	335
7.3.5	Conclusies	339

7.4	<i>De maatschappelijke invloed van de sociale zekerheid in 2025</i>	340
7.4.1	<i>Vier scenario's</i>	341
7.4.2	<i>De gevolgde methode</i>	342
7.4.3	<i>Lasten en heffingen</i>	343
7.4.4	<i>Arbeidsparticipatie</i>	345
7.4.5	<i>Inkomensongelijkheid en armoede</i>	346
7.4.6	<i>Conclusies</i>	348
7.5	<i>Slotbeschouwing</i>	349
	<i>Noten</i>	352
	<i>Literatuur</i>	358

7 Sociale zekerheid

Cok Vrooman, Stella Hoff en Arjan Soede

7.1 Inleiding

Na een lange periode van windstilte maakt de sociale zekerheid stormachtige ontwikkelingen door. Het kabinet-Balkenende-II heeft een ambitieuze hervormingsagenda. Het voornemen bestaat de WAO, het langstlopende Haagse 'hoofdpijndossier' (zie bv. SCP 2002: 351-354, 397-407) ingrijpend te herzien. In deze plannen wordt de toegankelijkheid van de arbeidsongeschiktheidsregeling aan strikte voorwaarden gebonden, waardoor het kabinet een drastische daling van de instroom verwacht te bewerkstelligen.¹ Vooruitlopend op deze maatregelen kregen werkgevers vanaf 2004 al de verplichting opgelegd het loon van zieke werknemers niet gedurende één, maar twee jaar lang voor 70% door te betalen. Het kabinet vindt het onwenselijk dat vakbonden en werkgeversorganisaties in CAO's overeenkomen dit bedrag in het tweede ziektejaar tot een hoger niveau aan te vullen.

Bij de Werkloosheidswet werd in 2003 de vervolgitkering voor nieuwe gevallen afgeschaft, en het voornemen bestaat de toegankelijkheid van de ww verder te beperken door hogere eisen te stellen aan het arbeidsverleden. Ook het sociale vangnet, de bijstandsvoorziening, onderging op 1 januari 2004 enkele fundamentele wijzigingen, toen de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB) werd ingevoerd.²

Voorts wordt de hoogte van de collectieve uitkeringen in 2004-2005 bevroren, een nullijn die ook bij de loonontwikkeling als streefdoel geldt. Het budget voor de reintegratie van uitkeringsontvangers wordt met 850 miljoen euro verlaagd, het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen vermindert, en bij de aanvullende inkomensregelingen, zoals de huursubsidie, vinden eveneens bezuinigingen plaats. Ten slotte wil het kabinet de bestaande VUT- en prepensioenregelingen afbouwen. Daar staat een tamelijk beperkte levensloopregeling tegenover, die werknemers in staat stelt zelf te sparen voor diverse vormen van verlof (zorg, sabbaticals, opleidingen, vervroegde uittreding).

Dit uitgebreide pakket hervormingsmaatregelen is in de eerste plaats ingegeven door de ervaren urgentie om het begrotingstekort de komende jaren binnen de perken te houden. Fundamentele overwegingen spelen echter ook een rol. Het stelsel van sociale zekerheid moet naar de mening van het kabinet zodanig worden gemoderniseerd dat het op de lange termijn betaalbaar blijft, beter aansluit bij de eigen verantwoordelijkheid van de burger, en de arbeidsdeelname bevordert. De traditionele functie die de sociale zekerheid voor de inkomensbescherming heeft, blijft belangrijk, wat onder andere blijkt uit het feit dat de AOW, de omvangrijkste uitkeringsregeling,

op dit moment niet ter discussie staat. Het collectieve stelsel zal zich volgens een dominante beleidsopvatting echter wel meer gaan richten op het garanderen van het minimuminkomen, en minder op het behoud van een eerder verworven levenspeil. Daardoor zullen de loongerelateerde elementen in de collectieve sociale zekerheid vermoedelijk verzwakken.

Zulke meer fundamentele overwegingen staan ook centraal in de toekomstverkenning in dit hoofdstuk. Drie vragen komen achtereenvolgens aan de orde:

- In welke richting kan men verwachten dat de sociale zekerheid zich tot circa 2020/2025 zal ontwikkelen, gezien de recente beleidsontwikkelingen en de te verwachten maatschappelijke trends (§ 7.2)?
- Welke wensen en verwachtingen leven er op dit moment onder de bevolking ten aanzien van de toekomstige inrichting van de sociale zekerheid (§ 7.3)?
- Hoe zullen de financiële lasten, de arbeidsdeelname, de ongelijkheid en de armoede zich in de toekomst ontwikkelen, in samenhang met de inrichting van het stelsel (§ 7.4)?

In de slotbeschouwing worden de uitkomsten samengevat en enkele beleidsimplicaties geschetst.

7.2 De toekomstige ontwikkeling van het stelsel

Historisch gezien is het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid een opmerkelijke mengvorm van modellen die elders in een ‘zuiverder’ vorm voorkomen. De Deense socioloog Esping-Andersen (1999: 88) spreekt van een systeem met een januskop, deels gericht op de corporatistische traditie van het West-Europese vasteland, voor een ander deel georiënteerd op de sociaal-democratische beginselen die in de Scandinavische landen de kern van het stelsel vormen. Met landen als België, Duitsland en Frankrijk deelt Nederland van oudsher een belangrijke rol voor de sociale partners, de geneigdheid om de verworven levensstandaard te laten behouden als mensen werkloos of arbeidsongeschikt raken, de uitgebreide mogelijkheden voor *early exits* op de arbeidsmarkt (via prepensioenen, WAO, WW en IOAW), en bepaalde stimulansen om het arbeidsaanbod van vrouwen en minder productief geachte werknemers te beperken (verhoudingsgewijs weinig kinderopvang, kostwinnersvoordelen, beperkt activerend arbeidsmarktbeleid). Evenals het Deense en Zweedse is het Nederlandse stelsel echter tamelijk universalistisch; het is niet, zoals in de corporatistische landen, vooral opgebouwd rond rechten voor bepaalde beroepsgroepen, maar kent een uitgebreide minimumbescherming voor alle ingezetenen, met name via de sociale bijstand (Abw, inmiddels vervangen door de WWB) en de volksverzekeringen voor ouderen (AOW), de kinderbijslag (AKW) en de nabestaandenwet (ANW). In enkele eerdere internationale vergelijkingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is dit met behulp van empirische gegevens uitgebreid beschreven (Wildeboer Schut et al. 2001; CPB/SCP 2003; Soede et al. 2004).

Het hybride karakter van de Nederlandse sociale zekerheid heeft één voordeel: bij de toekomstige inrichting ervan kan men letterlijk alle kanten op, er is veel minder

dan in sommige andere landen een ‘natuurlijke’ ontwikkelingsroute. Dat maakt het a priori echter ook onduidelijk in welke richting het stelsel zich zal bewegen. Toch wordt in deze paragraaf hierover iets gezegd. De *veranderende principes* die aan het recente socialezekerheidsbeleid ten grondslag liggen, bieden wellicht een vingerwijzing voor de toekomstige ontwikkeling. Daarnaast kunnen enkele te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen veranderingen in het stelsel noodzakelijk of wenselijk maken. Beide aspecten worden hier kort behandeld.

7.2.1 Acht recente beleidstrends

Indien men nadenkt over de vorm die de Nederlandse sociale zekerheid in de toekomst aan moet nemen, is de meest fundamentele vraag wat men ermee wil bereiken. De doelstellingen zijn historisch gezien nogal diffuus. In het algemeen beoogt sociale zekerheid mensen tegen bepaalde economische risico's te beschermen, omdat men hiervan per saldo positieve resultaten voor de gemeenschap verwacht. Die gunstige uitkomsten kunnen betrekking hebben op het realiseren van *collectieve wenselijkheden*, zoals een rechtvaardige verdeling van inkomen, arbeid en andere hulpbronnen; sociale integratie; emancipatie van achtergestelde groepen; regulering van de vraag naar en het aanbod van arbeid; en positieve effecten op de welvaart. Ze kunnen ook betrekking hebben op het tegengaan van mogelijke *gemeenschappelijke nadelen*, zoals armoede, onderbenutting van menselijk talent, stakingen en sociale onrust, gezondheidsrisico's, en marktimperfecties. Zulke voor- en nadelen zijn uiteindelijk de rechtvaardigingsgrond voor het maken of veranderen van regelingen: de doelen die de gemeenschap nastreeft, geven richting aan de inrichting van het stelsel.

Voor zulke collectieve oogmerken bestaat theoretisch echter geen natuurlijk optimum. Hier dienen zich dan ook onvermijdelijk maatschappelijke en politieke discussiepunten aan. Hoe moet men nastrevenswaardige zaken als rechtvaardigheid, armoedebestrijding, emancipatie, economische groei en de bevordering van arbeidsdeelname tegen elkaar afwegen? Waar ligt het minimumleefniveau (inkomen, gezondheid en maatschappelijke participatie) dat aan burgers moet worden gegarandeerd? Welke condities moeten daaraan worden verbonden (*means testing*, het leveren van bepaalde contraprestaties)? Dient de overheid zich vooral te richten op de minimumgaranties, en de risicodekking van werkenden over te laten aan werkgevers en werknemers – al dan niet collectief georganiseerd – c.q. individuen en particuliere verzekeraars? Of moet zij juist proberen het stelsel voor de middenklasse aantrekkelijker te maken? En hoe verhouden de inkomensfuncties van het stelsel zich tot de sociaal-integratieve en activerende?

Hier zijn geen definitieve antwoorden op te geven. Uiteindelijk is dit een kwestie van collectieve smaak, of beter gezegd: van de uitkomsten van de constante wisselwerking tussen de preferenties van de bevolking – deels geuit in het stemhokje – en het beleids- en wetgevingsproces, waarin politici, ambtenaren en maatschappelijke organisaties een belangrijke rol spelen, en dat tot op zekere hoogte zijn eigen dynamiek kent.

Wel valt vast te stellen dat in het socialezekerheidsbeleid de laatste twee decennia anders wordt gedacht over de maatschappelijke rol van het stelsel dan daarvoor. Ietwat gechargeerd kan men stellen dat de sociale zekerheid minder als de oplossing van maatschappelijk problemen en meer als de oorzaak ervan wordt beschouwd. In zo'n visie bewerkstelligen de bestaande regelingen geen emancipatie, maar leiden ze eerder tot vermijdbare werkloosheid en afhankelijkheid van het bureaucratische staatsapparaat – daarmee nieuwe tegenstellingen tussen uitkeringsontvangers en werkenden creërend. Ze bestrijden geen armoede, maar vormen zelf een armoedeval. Ze gaan sociale onrust niet tegen, maar wekken regelmatig 'poldercrises' op, die kabinetten kunnen doen wankelen en maatschappelijk protest oproepen. Ze veroorzaken geen welvaartsvermeerdering, maar remmen de spaarzin, de bedrijfsinvesteringen, de vraag naar arbeid, de arbeidsproductiviteit en de arbeidsdeelname – hetgeen uiteindelijk resulteert in een lagere economische groei.

De empirische basis van zulke redeneringen is vaak twijfelachtiger dan wel wordt aangenomen (zie bv. Atkinson 1999). Desondanks zijn ze in het Nederlandse beleid de laatste jaren wel dominant geworden, mede onder de ervaren druk tot bezuinigen op de collectieve uitgaven. Indien men de opeenvolging van regelwijzigingen vanaf de jaren tachtig beschouwt, springt een aantal veranderende principes in het oog. Hierbij is overigens geen sprake van een complete overgang naar een geheel nieuw paradigma, dat door alle beleidsmakers en belangengroepen wordt gedeeld. Eerder trad een geleidelijke verandering op in de dominante opvattingen over 'wat goed is voor het land', waarbij de verschillende politieke en maatschappelijke stromingen vooral in de details kenmerkende accentverschillen te zien geven. Echter, op hoofdlijnen lijken de principes achter de wet- en regelgeving in acht opzichten gewijzigd.³

1 Werk boven inkomen

Steeds meer wordt het uitgangspunt gedeeld dat mensen die kunnen werken, daartoe ook gebracht moeten worden, en dat zij niet langer dan nodig in de uitkeringsregelingen moeten verkeren. Dit is een verschil met de jaren tachtig, toen men dacht het arbeidsaanbod effectief te kunnen beperken door de minder productief geachte werknemers onder te brengen in de VUT, de WAO en de WW. Aan deze accentverlegging worden vele voordelen toegeschreven. De betrokkenen worden, zo is de verwachting, economisch zelfstandiger, meer sociaal geïntegreerd en krijgen een beter toekomstperspectief. Het uitkeringsvolume daalt en daarmee de collectieve lasten; tegelijkertijd wordt de financieringsbasis verbreed: meer werkenden betekent hogere inkomens en een stijgende belasting- en premieopbrengst.

Dit beginsel is richtinggevend geweest voor tal van wetswijzigingen, met name voor de elkaar opvolgende herzieningen van de arbeidsongeschiktheidsregelingen, de aanpassing van de uitvoeringsstructuur, de invoering van de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB), en het reïntegratiebeleid. In de praktijk blijkt het echter niet eenvoudig de activerende werking van de sociale zekerheid te effectueren. In het vorige Sociaal en Cultureel Rapport is uitvoerig ingegaan op de vele uitvoeringsperikelen en de

pogingen dit via de suwi-operatie (Wet structuur uitvoering werk en inkomen) aan te pakken (SCP 2002: 357, 369-377, 409-410). De recente SCP-studie *De uitkering van de baan* (Hoff en Jehoel-Gijsbers 2003) maakte duidelijk dat uitkeringsgerechtigden in de jaren negentig betrekkelijk weinig hebben geprofiteerd van de groei van het aantal banen, en dat de reïntegratiekansen slechts licht stegen. De concurrentie van werkzoekende jongeren en herintredende vrouwen, de leeftijd en gezondheidstoestand van veel uitkeringsontvangers, en uitvoeringsproblemen speelden hierbij een belemmerende rol. De wwv biedt een aanzet om de al jarenlang gewenste cultuuromslag in de uitvoeringspraktijk te realiseren; het is echter nog te vroeg om te beoordelen of dit zal leiden tot het beoogde evenwicht tussen inkomensbescherming en activering.

2 Meer beleid gericht op armoede en sociale uitsluiting

In de jaren tachtig was armoede een taboeonderwerp, althans in het officiële kabinetsbeleid, waar het begrip zelfs onder het eufemisme 'bestaansonzekerheid' nauwelijks een plaats kon krijgen (zie bv. Engbersen en Jansen 1991). Vanaf het midden van de jaren negentig werden op dit terrein echter beleidsdoelstellingen geformuleerd, mede – maar zeker niet alleen – door de groeiende aandacht voor het onderwerp in de Europese Unie. Het Nederlandse armoedebelief steunt sinds 1995 op vier pijlers: bevordering van participatie en reïntegratie; inkomensondersteuning, met name aan de onderkant; beperking van vaste lasten en bevordering van rondkomen; en terugdringing van het niet-gebruik van voorzieningen. In het Nationaal Actieplan zijn bovendien enkele Europese doelstellingen overgenomen, waarin vooral het aspect van sociale uitsluiting is uitgewerkt.⁴ Uit de periodieke Armoedemonitor van SCP en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) komen betrekkelijke sterke effecten van het beleid op het armoedepercentage naar voren, vanaf 2003 echter met een ongunstige wending (zie SCP/CBS 2003; Vrooman en Hoff 2004).

3 Minder verdelende rechtvaardigheid

Bij het meer algemene vraagstuk van inkomensongelijkheid gebeurde in het beleid het omgekeerde: wat ooit een toetssteen was, werd in het achterliggende decennium een nogal marginaal onderwerp. In de jaren zeventig en tachtig was socialezekerheidsbeleid in hoge mate inkomensbeleid; het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) bracht enige tijd zelfs een afzonderlijke beleidsnota over dit onderwerp uit. Zulke verdelende rechtvaardigheid is vanaf de jaren negentig veel minder centraal komen te staan. Het politieke inkomensdebat lijkt zich tot enkele vaste issues te beperken: de wenselijkheid van loonmatiging, de jaarlijkse koopkrachtmutaties, de ontwikkeling van de armoedecijfers en de groei en openbaarheid van topinkomens. De fundamentele vraag in hoeverre de inkomensongelijkheid toe- of afneemt, waardoor dat komt, en hoe (on)gewenst dat is, lijkt in het beleid een non-issue geworden. Overigens geven recente SCP-rapportages aan dat op dit punt een opmerkelijke continuïteit bestaat: de inkomensverdeling was in de loop van de jaren negentig betrekkelijk stabiel (Pommer et al. 2003a, 2003b).

4 Meer aandacht voor financiële (dis)incentives van socialezekerheidsregelingen

In het verlengde van de doelstelling om uitkeringsafhankelijkheid om te zetten in arbeidsdeelname is de 'prikkelstructuur' van de sociale zekerheid de laatste jaren herzien. Dit komt vooral tot uiting in het streven om het verschil tussen nettoloon en -uitkering te vergroten, waardoor de armoedeval minder klemmend zou worden: theoretisch wordt het hierdoor aantrekkelijker om werk te aanvaarden. In de praktijk blijkt een groot deel van de uitkeringsontvangers in een potentiële 'armoedevalsituatie' te verkeren en heeft de grootste inkomensafhankelijke regeling, de huursubsidie, mogelijk een remmende invloed op hun arbeidsparticipatie (SCP/CBS 2001: 125-138). Daarbij past wel de kanttekening dat uitkeringsontvangers zelf financiële prikkels vaak niet doorslaggevend achten voor hun zoekgedrag en bij de beslissing tot werk-aanvaarding (Hoff en Jehoel-Gijsbers 2003).

5 Meer 'targeting', minder inkomenscontinuïteit

In lijn met een internationale trend (zie bv. Gilbert 2001) is het Nederlandse beleid er in toenemende mate op gericht de regelingen te bestemmen voor 'degenen die het echt nodig hebben'. Het stelsel is selectiever geworden en richt zich meer op de garantie van het minimuminkomen. Een reeks van aanscherpingen van de toegangs-criteria van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, de ww en de nabestaandenwet heeft het aantal uitkeringsontvangers jonger dan 65 in de jaren negentig teruggedrongen, geholpen door de gunstige economische omstandigheden in de tweede helft van dat decennium. Tegelijkertijd zijn de *replacement rates* bij de werklozen en arbeidsongeschikten met een hoger inkomen afgenomen (SCP 1998, 2002). *Targeting* op de lagere inkomens kan efficiënt zijn, maar heeft als potentieel nadeel dat het collectieve stelsel voor de middenklasse aan aantrekkelijkheid verliest. Het is de vraag of de introductie van, bijvoorbeeld, een levensloopregeling dit in voldoende mate zal compenseren.

6 Decollectivisering

In het beleid is er sprake van een tendens waarbij de verantwoordelijkheid van de overheid wordt teruggedrongen, terwijl die van individuele werkgevers en burgers groter wordt. Bij de uitvoering komt dit vooral tot uiting in de privatisering van de reïntegratiemarkt. In de regelingen is er met name bij ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid sprake van een groeiende eigen verantwoordelijkheid voor werkgevers, werknemers en uitkeringsontvangers (de eerste twee jaar ziekteverzuim voor rekening van het bedrijf, protocollering via de Wet verbetering poortwachter, de voorgenumen invoering van een regeling voor het *risque professionnel*). Ook de keuze-elementen die de nieuwe levensloopregeling biedt, passen in deze trend.

Ferge (1997) spreekt in dit verband van 'the individualisation of the social'. De kritiek die de verzorgingsstaat ervaart vanuit neoconservatieve hoek (betuttelend, marktverstoring, economisch inefficiënt) en vanuit progressief gezichtspunt (afhankelijkheid van het bureaucratisch staatsapparaat, 'Kolonialisierung der Lebenswelt') zou ertoe leiden, dat er geleidelijk aan een nieuw *welfare paradigm* aan het ontstaan is.

Specifieke kenmerken van zo'n neoliberaal, postmodern of postindustrialistisch stelsel zijn onder andere (zie ook Rodger 2000):

- Bij de inrichting van de verzorgingsstaat geven economische belangen de doorslag, noties over sociale rechten komen minder centraal te staan.
- Individuele en intergenerationele solidariteit krijgen gestalte via private, zelfverkozen arrangementen. Hierdoor wordt het collectieve sociale contract steeds meer vervangen door individuele zakelijke verbintenissen.
- Werkgevers worden aangemoedigd om hun geschoold personeel te voorzien van *employee benefits*, via een systeem van *occupational welfare* dat door grote particuliere verzekeraars wordt verzorgd en door de overheid fiscaal wordt gesteund.
- De sociale verantwoordelijkheid die burgers ervaren, beperkt zich steeds meer tot de eigen familiekring. Het idee dat het goed en efficiënt is om risico's met andere mensen in de samenleving te *poolen*, wordt minder belangrijk.
- Sociale cohesie is niet langer een hoofddoel van het sociaal beleid. Het oogmerk is niet meer om devianten en achtergestelden in de samenleving te integreren, maar om uitgesloten probleemgroepen te 'managen'.

7 Versterking van equivalentie bij werkloosheidsrechten

Door de jaren heen is de band met het arbeidsverleden in de Werkloosheidswet sterker geworden. In 1981 werd de referte-eis voor het eerst verzwaaard: men moest in het laatste jaar 130 dagen hebben gewerkt om voor een ww-uitkering in aanmerking te komen. Bij de stelselherziening van 1987 werd hier een arbeidsverledeneis aan toegevoegd, die het recht en de duur op de loongerelateerde uitkering koppelde aan het aantal gewerkte jaren (3-uit-5-jaar-eis voor de toegang tot de regeling, het totale arbeidsverleden voor de uitkeringstermijn). In 1991 en 1995 volgden verdere aanscherpingen (SCP 1996: 175-177). Het huidige kabinet heeft plannen om de band met het arbeidsverleden andermaal te versterken door de referte-eis te verhogen (van 26-uit-39 naar 39-uit-52 weken in het jaar voor ontslag). Tevens wordt de kortdurende ww-uitkering, die met name voor jongeren van belang is, wellicht geschrapt, evenals de verlaagde wekeneis die thans voor bepaalde groepen seizoenwerknemers, bijvoorbeeld in de agrarische sector, de horeca en het reiswezen, wordt gehanteerd. Het recht op ww wordt door deze maatregelen steeds meer beperkt tot de ontslagwerkelozen die een langdurige band met de arbeidsmarkt hebben.

Het gaat in deze beleidstrend niet om een overgang naar een actuarieel zuiver opbouwstelsel, in de zin dat er een verband bestaat tussen de individueel ingelegde premies en de persoonlijke uitkeringsrechten. Eerder is er sprake van een versterking van het algemene verband tussen de afdrachten en de aanspraken. Dit 'equivalentiebeginsel' staat van oudsher centraal in de corporatistische sociale verzekeringen.⁵ De getroffen maatregelen dienen vooral om de toegang tot de Werkloosheidswet te beperken, op een manier die aansluit bij de prikkelgedachte. Immers, het opbouwen van een arbeidsverleden wordt beloond. Daarmee hebben de maatregelen in de praktijk echter ook een zekere corporatistische *bias*: de rechten van de zittende, oudere, veelal mannelijke werknemers met een ononderbroken arbeidsverleden worden

relatief goed beschermd; jongeren, vrouwen⁶ en flexwerkers zagen hun rechten gestaag verslechteren. Dit verdraagt zich slecht met een andere beleidsdoelstelling, het verhogen van de arbeidsdeelname van ouderen.

8 Ontcorporatisering

Van enkele andere typisch corporatistische elementen is het stelsel de laatste jaren echter ontdaan. Dat betreft allereerst het terugdringen van de rol van de sociale partners in de uitvoeringsorganisatie. Waren zij voorheen rechtstreeks verantwoordelijk voor het bestuur van en toezicht op de werknemersverzekeringen, na de wet-SUWI beperkt hun rol zich tot advisering (SCP 2002: 347-350). Ook de regelingen zijn minder corporatistisch van opzet geworden. Zo zijn de volksverzekeringen ingeperkt, die waren opgebouwd rond kostwinners, onder andere door de aanscherping van de groep rechthebbenden op de nabestaandenuitkering en door de afschaffing van de progressiviteit in het niveau van de kinderbijslag in het midden van de jaren negentig. Ook werden de aparte voorzieningen voor ambtenaren goeddeels afgeschaft en zijn de *early-exit*regelingen minder ruimhartig geworden. De laatste worden recentelijk vaak ook principieel ter discussie gesteld.

Het spreekt niet vanzelf dat deze acht ontwikkelingen zich ook in de toekomst zullen voortzetten. Als men daar echter van uitgaat, tekent zich een opmerkelijke accentverlegging in het Nederlandse stelsel af. Door de bekering tot het uitgangspunt werk boven inkomen (1) schuift het Nederlands stelsel in theorie een stukje op naar het Scandinavische model – al lijkt het op een aantal punten beduidend minder ruimhartig. Ook de aandacht voor armoede en sociale uitsluiting (2) past in die traditie. Door het afnemend belang van verdelende rechtvaardigheid (3) beweegt Nederland zich echter af van het Scandinavische model, waar ‘decommodificatie’ (alle mensen moeten ongeacht hun economische marktwaarde een bepaald levenspeil kunnen bereiken) een centrale doelstelling is. Die verschuiving past eerder bij het Angelsaksische of liberale model, net als de groeiende nadruk op financiële prikkels (4), *targeting* (5) en de tendens tot decollectivisering (6). De versterking van het equivalentiebeginsel bij werkloosheid (7) ligt in het verlengde van een corporatistische benadering van de sociale zekerheid, maar weegt vermoedelijk niet op tegen de meer algemene trend tot ontcorporatisering (8).

Indien de genoemde beleidstrends zich in de toekomst zouden voortzetten, lijkt het plausibel dat de Nederlandse sociale zekerheid in de richting van een nieuw type hybride stelsel zal bewegen. Daarbij zal niet langer sprake zijn van de typische mengeling van Scandinavische en Rijnlandse elementen, die ondanks de recente beleidsveranderingen nog steeds het zwaarst wegen in het Nederlandse systeem (Wildeboer Schut et al. 2001; Soede et al. 2004). Als de beleidstrends beklijven, valt te verwachten dat er uiteindelijk een stelsel ontstaat dat Noordse activerende en Angelsaksische structuurkenmerken in zich verenigt. Zo'n nieuwe hybride is overigens niet onproblematisch: men kan verwachten dat op een zeker moment een fundamentele spanning aan het licht treedt tussen de solidariteitsnoties van de Noordse systemen en de gehechtheid aan eigen verantwoordelijkheid in het liberale model.

Of en op welke manier in de toekomst de Nederlandse sociale zekerheid zal evolueren tot een nieuwe hybride hangt echter ook af van de veranderende maatschappelijke omstandigheden, waar het stelsel de komende jaren een antwoord op zou moeten bieden. Deze vraag naar de noodzaak en wenselijkheid van modernisering komt nu aan de orde.

7.2.2 Acht maatschappelijke ontwikkelingen

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, waarin het thema toekomst eveneens centraal stond, werden enkele problemen aangeduid die destijds als de centrale opgaven voor de sociale zekerheid op de lange termijn golden (SCP 1994). Het is wellicht geruststellend dat men bij bestudering van de recente beleidsliteratuur deels dezelfde onderwerpen tegenkomt – al kan men op grond daarvan vanzelfsprekend ook kanttekeningen plaatsen bij de effectiviteit van het beleid dat de afgelopen tien jaar is gevoerd. Er zijn echter ook enkele andere maatschappelijke trends die de laatste jaren vaker in het debat naar voren komen. Tezamen definiëren zij acht mogelijke veranderingen in de sociale context, die de toekomstige inrichting van het stelsel kunnen sturen.

1 Vergrijzing

De veroudering van de bevolking is met de (vroeg)pensionering van de babyboomgeneratie al ingezet en zal rond 2035-2040 haar piek bereiken. Dit kan leiden tot spanningen tussen de financiële houdbaarheid van het stelsel en de beoogde distributieve resultaten (de mate van ongelijkheid, herverdeling en armoede). In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* werd, op basis van een overzicht van de literatuur, de vraag of het Nederlandse pensioenstelsel in het licht van de vergrijzing gemoderniseerd zou moeten worden, ontkennend beantwoord (SCP 2002: 387-390). De conclusie luidde toen dat er geen directe aanleiding was de oudedagspensioenen vanwege de demografische druk te herzien: indien wordt voldaan aan enkele financieel-economische randvoorwaarden – met name het geleidelijk afflossen van de staatsschuld – zou de collectieve oudedagsvoorziening betaalbaar blijven. Wel werd gewezen op het risico dat de kosten sterker op zullen lopen dan elders, door het relatief hoge te verwachten vergrijzingstempo en de goede inkomensbescherming van Nederlandse ouderen via de welvaartsvaste AOW. Dit laatste zou echter als voordeel kunnen hebben, dat Nederland in de toekomst armoede onder ouderen en inkomenstegenstellingen tussen de generaties beter zou kunnen voorkomen dan sommige andere landen. Op de verhouding tussen de toekomstige betaalbaarheid en de distributieve effecten van het stelsel wordt in paragraaf 7.4 uitgebreider ingegaan.

2 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

In hoofdstuk 6 is een aantal trends op de arbeidsmarkt besproken. Opmerkelijk daarbij is het verschil tussen de toekomstvisies van arbeidsmarktvorsers en de empirische trends zoals die zich tot nu toe voordoen. De ‘visionairs’ benadrukken de grote veranderingen die ons te wachten staan, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde

van de arbeidsmarkt. Bedrijven willen vooral meer flexibele werknemers, vanwege veranderende internationale afzetmarkten, technologische ontwikkelingen en organisatorische veranderingen. Het aanbod diversificeert door de minder homogene samenstelling van de beroepsbevolking (meer participerende vrouwen en allochtonen) en veranderende verwachtingen ten aanzien van het verrichten van betaald werk. Sommige voorspellers verwachten een positieve ontwikkeling van de arbeidsmarkt en voorzien regradatie: betere banen, betere arbeidsomstandigheden op een dynamische en flexibele arbeidsmarkt. Andere zien juist verslechtingen in het verschiep zien liggen: *taylorisering*, het ontstaan van duale arbeidsmarkten. Empirisch blijken niet al deze trends zich al te manifesteren. Weliswaar zal de toekomstige beroepsbevolking gevarieerder zijn samengesteld en bestaat er een zekere tendens tot regradatie, maar die blijkt gepaard te gaan met een toename van het kortcyclische werk, vooral in administratieve functies. Van een grotere beweeglijkheid op de arbeidsmarkt is geen sprake: flexibiliteit en mobiliteit zijn tot nu toe minder dominante verschijnselen dan vaak wordt aangenomen. Het is evenmin zo dat de scheidslijnen op de arbeidsmarkt in een duidelijke richting aan het veranderen zijn; de conjunctuur speelt hier vooralsnog de overheersende rol.

Voor de toekomstige inrichting van de sociale zekerheid geven deze empirische ontwikkelingen tot nu toe weinig houvast. Als een trend naar flexibiliteit, regradatie en keuzevrijheid dominant zou zijn, zou men kunnen overwegen het toekomstige stelsel meer in te richten op de transitionele arbeidsmarkt die wordt gedomineerd door een nieuw type werknemers: goed opgeleide individuen, met een partner die een gelijkwaardige baan vervult, en die arbeid en zorg combineren. De sociale zekerheid zou dan ook recht moeten doen aan een veelheid aan arbeidsmarktposities: er zijn niet alleen voltijdwerknemers, maar ook een groeiende groep deeltijders, hooggekwalificeerde freelancers, zelfstandigen zonder personeel, enzovoort. Bij zo'n arbeidsmarkt past wellicht een ontwikkeling in de richting van een ander type sociale zekerheid: een basisregeling die het minimum garandeert, met daarbovenop een scala aan keuzemogelijkheden die ook de 'nieuwe risico's' afdekken die zich tijdens de levensloop kunnen manifesteren, zoals kinderopvang, de noodzaak tot permanente bijscholing en verlofmogelijkheden.

Mocht de arbeidsmarkt zich echter in een meer gepolariseerde richting bewegen, dan zou zo'n systeem vanuit het collectief belang bezien misschien weinig adequaat zijn. Als er in de toekomst een tweedeling ontstaat tussen enerzijds goed betaalde voltijdwerknemers met een vaste baan, en anderzijds *working poor* en andere mensen zonder perspectief om door te dringen tot het kernsegment, dan kan het wenselijk zijn juist de inkomensbescherming en activering van de laatste groep zeker te stellen.

De empirische trends blijken tot nu toe echter allerm minst eenduidig. Het is daarom prematuur om op grond van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt een fundamentele modernisering van het socialezekerheidsstelsel te bepleiten.

3 Individualisering

Een andere ontwikkeling waar vaak op gewezen wordt, is de sociaal-demografische individualisering, die de basis van de traditionele sociale zekerheid – het stabiele standaardarbeidersgezin met één mannelijke kostwinner – zou eroderen. Door de groei van het aantal alleenstaanden, eenoudergezinnen en samenwonenden, en door de seriële huishoudensvorming (gezinnen met kinderen uit eerdere relaties van de partners), zou het noodzakelijk zijn de oude, rond het stabiele kerngezin geconstrueerde sociale zekerheid te hervormen. Een of andere vorm van individualisering kan daarbij worden overwogen. Hierbij passen twee kanttekeningen. Veel van deze corporatistische elementen zijn, zoals we zagen, de afgelopen jaren al uit het Nederlandse stelsel verwijderd. Bovendien is het voor een groot deel ook een voorbijgaande trend, met weinig werking naar de toekomst. Al in 1977 leefde slechts een kleine minderheid van de uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar in een traditioneel kostwinnersgezin (15% van de huishoudens), en twintig jaar later was dit ronduit een zeldzaamheid (2%) geworden (SCP 1998: 464-465).⁷

4 Stijgende arbeidsdeelname van vrouwen

Het aandeel vrouwen met een betaalde baan nam in de jaren negentig spectaculair toe, zij het voor een groot deel via deeltijdwerk. De verwachting en beleidsmatige wens is dat deze trend zich ook in de toekomst zal voortzetten, liefst tot het ambitieniveau dat in Europees verband is gesteld (zie § 7.4 en hoofdstuk 6). Dit zou een aantal consequenties hebben. In de eerste plaats valt te verwachten dat vrouwen vaker aanspraak kunnen maken op een uitkering, zeker in pensioenregelingen met opbouw-elementen. Daarnaast kan hun toenemende arbeidsaanbod de reïntegratie van uitkeringsontvangers compliceren. Ook in de jaren negentig belandde een groot deel van de extra werkgelegenheid niet bij deze relatief zwakke groep, maar bij vrouwelijke toe- en herintreders (Hoff en Jehoel-Gijsbers 2003). Ten derde kan de stijgende participatie van vrouwen het wenselijk maken de sociale zekerheid meer op hun situatie af te stemmen. Of het noodzakelijk is nieuwe regelingen voor nieuwe risico's te treffen is echter de vraag. In opinie-onderzoek geven mensen wel aan dat zij, bijvoorbeeld, meer verlofregelingen wensen, maar kennen zij daar geen heel hoge prioriteit aan toe. Het feitelijke gebruik van de huidige verloffaciliteiten duidt evenmin op een sterke behoefte (Hoff en Vrooman 2002; Van Luijn en Keuzenkamp 2004). Taakcombineerende huishoudens lijken relatief dure, kortlopende verlofregelingen minder aantrekkelijk te vinden dan de structurele, typisch Nederlandse oplossing: deeltijdwerk van de vrouw, gekoppeld aan een beperkte mate van formele of informele kinderopvang. Vanuit het oogpunt van de bevordering van de arbeidsdeelname in uren, de economische zelfstandigheid, en de carrièremogelijkheden van vrouwen werkt deze keuze mogelijk op de lange duur niet positief uit. Op de korte termijn maakt ze evenwel het 'spitsuur van het leven' voor de afzonderlijke huishoudens draaglijk.

5 Veranderende maatschappelijke betekenis van uitkeringsafhankelijkheid

De structurele plaats van de verschillende typen uitkeringsontvangers lijkt anders te worden dan ten tijde van de totstandkoming van de regelingen werd aangenomen. Van belang is dat bepaalde risico's minder duidelijk zijn af te bakenen dan voorheen. Vooral bij personen die langdurig van een uitkering moeten rondkomen, is het onderscheid tussen arbeidsongeschiktheid, vervroegde uittreding, werkloosheid en bijstand soms betrekkelijk vaag. Arbeidsongeschikten zijn vaak gedeeltelijk werkloos: een deel van hen zou nog wel kunnen werken, maar komt door medische beperkingen moeilijk aan de slag. Aan de andere kant hebben langdurig werklozen en bijstandsontvangers vaak ook medische en sociale handicaps, en zijn zij in die zin aan te merken als gedeeltelijk arbeidsongeschikt. WW'ers, WAO'ers en bijstandsontvangers gelden officieel als onvrijwillig werkloos, maar in de praktijk kunnen mensen soms hun afhankelijkheid creëren of instandhouden. Ontvangers van een prepensioen zijn daarentegen in principe vrijwillig werkloos en vaak relatief gezond (De Beer 2001). Maar ook in die regelingen komen verborgen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid voor, en wordt de uittreding soms afgedwongen. Als ze niet bestonden, was een aanzienlijk deel van deze *early exits* vermoedelijk in de WW, WAO of bijstand beland, omdat hun werkgevers hen vanwege de verhoudingsgewijs hoge lonen minder productief achten dan jongeren.

De overeenkomsten tussen de diverse typen langdurige uitkeringsontvangers worden langzaamaan wellicht groter dan de onderlinge verschillen. Op de lange duur kan deze ontwikkeling de legitimiteit van de traditionele risico-onderscheiding ondergraven: verschillende uitkeringsposities zijn moeilijk te rechtvaardigen wanneer de gerechtigden weinig uiteenlopen in termen van medische beperkingen en kansen op de arbeidsmarkt. Dit kan aanleiding zijn de traditionele risicodefinitie minder strikt te hanteren, zoals bijvoorbeeld het geval is in het Deense *Fortidspension*.⁸

In *culturele* zin wordt wel gewezen op het afnemende morele draagvlak voor de sociale zekerheid (zie bv. Schuyt 1995: 23-36). Het stelsel is gegrondvest op onderlinge solidariteit: uitkeringsontvangers die niet meer claimen dan waar ze recht op hebben, en contribuanten die de belastingen en premies afdragen waartoe zij verplicht zijn. Het laat echter ook mogelijkheden voor nutsmaximalisatie; naarmate voorzieningen meer als een vanzelfsprekend recht worden ervaren, stijgt de kans dat mensen er op een berekenende manier mee omgaan. Als de sociale zekerheid met te veel heffingsontwijking te maken krijgt of mensen op grote schaal ten onrechte uitkeringen weten te verwerven, kan ze uiteindelijk onbetaalbaar blijken en dreigt een regressie naar het laagste (bijstands)niveau. Een dergelijke morele neergang zou thans al tot uiting komen in een verzwakkende oriëntatie op traditionele normen (arbeidsethos, ontoelaatbaarheid van belasting- en premieontwijking, van zwart werken en van uitkeringsfraude), in een toename van het afvallig gedrag – te veel claimen of te weinig contribueren – en in het ontstaan van specifieke uitkeringsculturen in het grootste-delijk milieu.

Empirisch is de trend wat genuanceerder dan zo'n cultuurpessimistische visie veronderstelt. Uit survey-onderzoek komt inderdaad naar voren dat het aantal mensen dat vindt dat de publieke moraal achteruitgaat, de afgelopen decennia is toegenomen. Tegelijkertijd echter wordt belastingfraude in 2002 vaker afgekeurd dan in 1991, hetgeen allerm minst duidt op een morele crisis. Ook blijven vrijwel alle Nederlanders (95%) van mening dat uitkeringsfraude niet door de beugel kan – hoewel de groep die geneigd is bijstandsfraude te rapporteren, met 15% onveranderd klein blijft (Dekker et al. 2004). In een wat oudere studie stelde Engbersen (1990) dat slechts een derde van de langdurig werklozen geneigd was zich 'netjes' (conformistisch) op te stellen. Een ongeveer even grote groep werd gekenschetst als 'calculerend', 'ondernemend' of 'autonoom', en liet zich in de omgang met collectieve voorzieningen primair door utilitaire overwegingen leiden.⁹ Dit werd echter niet bevestigd door later onderzoek: daarin was de groep conformistische uitkeringsontvangers veelal iets groter (rond 40%) en kwamen de op het eigen belang gerichte typen minder duidelijk naar voren¹⁰ (Hoff en Jehoel-Gijsbers 1998). Op grond hiervan is het niet plausibel te veronderstellen dat een duidelijke meerderheid van de bevolking of de uitkeringsontvangers in cultureel opzicht 'rekkelijk' is geworden – al zullen het er stellig meer zijn dan in de tijd waarin de regelingen tot stand kwamen.

Aan de andere kant halen individuele gevallen van uitkerings- en werkgeversfraude regelmatig de pers, is het fraudebeleid in het achterliggende decennium geïntensiveerd en worden bij gericht onderzoek substantiële fraudeaantallen aangetroffen (SCP 2002: 360-361, 410-411). Dit wijst erop dat er hier toch sprake is van een maatschappelijke trend, die ook – zij het na een lange aarzeling en nog niet altijd even effectief – een beleidsmatige reactie heeft gekregen. De hamvraag is of het afvalligheidsprobleem binnen de huidige regelingen bestrijdbaar is, of dat op enig moment de wal het schip zal keren en fundamentele herzieningen nodig zullen blijken om de sociale zekerheid in de toekomst te kunnen handhaven. Voorlopig lijkt dat punt echter niet bereikt.

6 *Van arbeidersproletariaat naar welvarende middenklasse*

Het stelsel was oorspronkelijk in belangrijke mate gericht op een omvangrijk arbeidersproletariaat van autochtone herkomst, dat door de staat tegen marktimperfecties moest worden beschermd. Deze groep is in omvang afgenomen; in plaats daarvan kwam een omvangrijke, welvarende middenklasse tot wasdom, mede door de groei van het aantal huishoudens met meer inkomens. Voorzover die tendens zich in de toekomst voortzet, kan men daaruit de conclusie trekken dat er ruimte zal komen voor een grotere eigen verantwoordelijkheid, minder collectieve arrangementen en meer keuzevrijheid – al is het twijfelachtig of de betrokkenen op dit moment al een duidelijke behoefte op dit punt ervaren (Hoff en Vrooman 2002; Van Luijn en Keuzenkamp 2004).

7 *Etnisering van uitkeringsafhankelijkheid*

Tegelijk is echter het aandeel van de minderheden in de sociale zekerheid groeiende. Eind 2002 bestond 17% van de uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar uit mensen

van niet-westerse allochtone herkomst (CBS 2003). Het ligt voor de hand dat hun aandeel in de toekomst verder zal oplopen, vanwege hun stijgend aandeel in de bevolking en hun hoge kans om werkloos, arbeidsongeschikt of behoeftig te worden – hoewel dit laatste door de betere opleidingen van een deel van de tweede generatie kan worden gemitigeerd. Ook een groeiend deel van de huishoudens beneden de armoedegrens behoort tot de allochtone groepen, al daalde in de tweede helft van de jaren negentig wel hun kans op armoede (SCP/CBS 2003: 66-67). Gepensioneerden van allochtone herkomst zullen in de toekomst vermoedelijk een aanzienlijk deel van de armoedepopulatie uitmaken, doordat hun AOW-uitkering wordt gekort (omdat zij vaak niet voldoen aan de eis van veertig jaar ingezetenschap) en zij doorgaans uiterst schamele aanvullende pensioenen hebben opgebouwd. In 2003 ontving 7% van de in Nederland wonende AOW'ers een verlaagde uitkering (150.000 personen). Gemiddeld werd een derde daarvan met meer dan 20% gekort, maar bij sommige allochtone groepen was het aandeel met zo'n forse inhouding veel groter.¹¹ Vermoedelijk doet een aanzienlijk deel van de allochtone kortingsgevallen geen beroep op aanvullende bijstand, waardoor hun inkomen beneden het sociaal minimum kan belanden. Het sociale vangnet is in de praktijk voor deze groep niet altijd effectief.

8 Internationalisering

De groei van de aantallen asielzoekers en illegalen verwijst naar een laatste trend die een belangrijke invloed kan uitoefenen op de inrichting van het socialezekerheidsstelsel in de toekomst: de veranderende internationale context. Drie mogelijkheden kunnen hier een rol spelen.

Allereerst wordt er vaak gewezen op het sterke effect dat *globalisering* kan hebben (zie bv. Ohmae 1990). Die visie benadrukt dat de nationale economieën in toenemende mate worden opgezogen in een economisch wereldsysteem. De economische en politieke macht raakt geconcentreerd in transnationale ondernemingen (TNC's), die wereldwijd hun kapitaal daar investeren waar het rendement het hoogst is. Hierdoor wordt de natiestaat als economisch-politieke actor betekenisloos. Landen met een uitgebreid sociaal stelsel moeten dat herzien, omdat zij anders laag- en hooggeschoolde werkgelegenheid zien verdwijnen naar gebieden met lagere sociale heffingen; de oplopende werkloosheid die daar het gevolg van is, zou het stelsel ondergraven. Zo bezien leidt de globaliseringstrend onafwendbaar tot de ombouw van de verzorgingsstaat in een liberaal 'ministelsel'.

Het is echter de vraag of dit proces empirisch zo onvermijdelijk is als de voorvechters van de globaliseringsthese het voorstellen. De kritiek richt zich op een aantal veronderstellingen (Hirst en Thompson 1996). De wereldeconomie is niet volledig vrij, maar bestaat eerder uit een aantal vrij gesloten politiek-economische blokken (EU, NAFTA, GATT). Daarin zijn de natiestaten zeker niet machteloos. Vooral de landen in de Eerste Wereld bepalen via de (supra)nationale coördinatie en wetgeving mede de ontwikkelingsgang van de wereldeconomie. TNC's opereren bovendien in belangrijke mate op hun thuismarkt, waar ze een groot deel van hun omzet realiseren; in die zin zijn ze niet werkelijk globaal, maar eerder nationaal van opzet, met internatio-

nale vertakkingen. En ten slotte heeft de globalisering wellicht eerder een cultureel dan een economisch karakter (standaardisatie van het aanbod van goederen en ideeën). Daardoor roept ze ook tegenbewegingen op; niet alleen in de vorm van anti-globalisten, maar ook door een versterking van de gehechtheid aan de nationale en regionale tradities, wetten en organisatievormen. De globalisering leidt volgens deze zienswijze niet onvermijdelijk tot de teloorgang van uitgebreide nationale verzorgingsstaten als de Nederlandse.

In de tweede plaats is het denkbaar dat de nationale beleidsvrijheid onder druk komt te staan door de samenwerking binnen de genoemde politieke en economische blokken. Voor Nederland zijn vooral de ontwikkelingen binnen de *Europese Unie* van belang, waar de sociale dimensie de laatste jaren een belangrijke kwestie is geworden. Er zijn algemene afspraken gemaakt over de begrotingsdiscipline die, gezien het beslag dat de sector op de collectieve middelen legt, voor de sociale zekerheid van vergaande betekenis kunnen zijn. Maar er is ook een meer specifiek beleid totstandgekomen, dat zich in het bijzonder richt op pensioenen, de bevordering van de arbeidsdeelname van vrouwen en oudere mannen, en de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.¹² In theorie zou dit ertoe kunnen leiden dat een groot deel van het sociaal beleid op termijn in 'Brussel' zal worden bepaald, of dat de socialezekerheidssystemen door een groeiende consensus en vergelijkbare exogene ontwikkelingen uiteindelijk zullen convergeren tot één Europees sociaal model. De hamvraag daarbij is of de Europese Commissie en het Europees Parlement zich zullen ontwikkelen tot een zelfstandige bestuurslaag waar het sociaal beleid betreft, of toch *agents* zullen blijven van de nationale *principals*, de landelijke wetgevende en uitvoerende macht. Vooralsnog domineert het laatste, maar de huidige praktijk, waarin het accent ligt op 'open coördinatie', het formuleren van gemeenschappelijke doelstellingen, het vastleggen van beoordelingsmaatstaven en het uitwisselen van *best practices*, is al een stuk minder vrijblijvend dan die van tien jaar geleden. Dat dit uiteindelijk zal leiden tot convergentie staat echter geenszins vast, gezien de grote structurele verschillen tussen de stelsels van de lidstaten, de uiteenlopende preferenties van de bevolking en de geringe sociale steun die in veel landen voor 'Europa' bestaat (CPB/SCP 2003; Soede et al. 2004).

In de derde plaats is er de mogelijkheid van *arbeids- en socialezekerheidsstoerisme*. Het is denkbaar dat de internationale migratiestromen in de toekomst zullen uitdijen, onder andere vanwege de toegenomen goedkope transportmogelijkheden, en zich zullen bewegen in de richting van het zwaartepunt: de landen met een relatief aantrekkelijke arbeidsmarkt en dito sociaal stelsel. In landen als Nederland zou dit leiden tot oplopende werkloosheid en hogere uitkeringsvolumes. Daardoor kunnen de regelingen te kostbaar worden en zal versobering mogelijk onafwendbaar zijn.

Bij deze redenering kunnen eveneens enkele kanttekeningen worden geplaatst (zie ook de uitgebreidere analyse van toekomstige migratiestromen in hoofdstuk 3). Zo hangen migratiebewegingen niet alleen af van de aantrekkingskracht van het sociale

stelsel, maar ook van andere factoren, zoals de historische banden tussen landen en de geografische ligging. De aantrekkingskracht van de Nederlandse sociale zekerheid is bovendien niet groter dan die van de ons land omringende verzorgingsstaten en geldt zeker niet over de gehele linie: niet bij ieder type risico waaraan men uitkeringsrechten kan ontleen (werkloosheid, ziekte, armoede, kinderen, ouderdom) scoort het stelsel beter. Voorts brengt een overgang naar Nederland economische en sociale kosten met zich mee, zoals verhuiskosten, taalproblemen, verschillen in omgangsvormen en verlies aan sociaal netwerk. Vaak wegen deze niet op tegen de eventuele voordelen die het sociale stelsel biedt. Verder bleek de eerdere uitbreiding van de Europese Unie met enkele relatief arme Mediterrane lidstaten niet tot omvangrijke arbeids- en socialezekerheidsstromen te leiden, net zo min als het afschaffen van de binnengrenzen tussen de oude lidstaten. Bovenal echter is de toegang tot de arbeidsmarkt en sociale zekerheid aan banden gelegd: juridische vestigingseisen, arbeidsrestricties, beperktere socialezekerheidsaanspraken voor mensen die niet hun gehele leven in Nederland woonden, de overgangstermijn voor arbeidsmigratie vanuit nieuwe EU-lidstaten, enzovoort. Zulke beperkingen maken het niet waarschijnlijk dat het stelsel door sociaal toerisme onhoudbaar zal worden.

7.2.3 Conclusie

Het geheel overziend, kan worden vastgesteld dat de recente beleidsontwikkelingen het denkbaar maken dat het Nederlandse stelsel zich in de toekomst zal bewegen in de richting van een mengvorm van het Zweedse en het Amerikaanse model. Door het gevoerde beleid hebben Noordse elementen in het stelsel (activering, armoedebestrijding) en Angelsaksische (financiële prikkels, *targeting*, decollectivisering) de laatste tijd een centralere plaats gekregen; de corporatistische elementen (invloed sociale partners, *early-exit*regelingen) verdwijnen meer naar de achtergrond.

Dat die beleidstrend zich voortzet, is echter geen strikte noodzaak. De besproken maatschappelijke trends dwingen niet tot een specifieke modernisering van de sociale zekerheid. Er zijn geen onafwendbare stelselherzieningen in een bepaalde richting, maar er moeten beleidsmatige afwegingen en keuzes worden gemaakt. Uiteindelijk is het een kwestie van collectieve preferenties hoe de Nederlandse sociale zekerheid in de toekomst zal worden ingericht. In een democratische samenleving kan het oordeel van de burgers zwaar wegen, een onderwerp dat nu besproken zal worden.

7.3 De gewenste toekomst

In deze paragraaf wordt onderzocht hoe de Nederlandse burgers tegen de sociale zekerheid rond 2020 aankijken. Welke verwachtingen en wensen hebben zij ten aanzien van onder meer de wettelijke pensioenleeftijd, de uitkeringsniveaus en een aantal voorgelegde stelselvarianten? Voor deze paragraaf is gebruikgemaakt van de gegevens uit het SCP-onderzoek naar de toekomstverwachtingen (TOS'04), dat in hoofdstuk 1 is beschreven.¹³

Een beperking van deze analyse is, vanzelfsprekend, dat het oordeel over de toekomstige sociale zekerheid wordt afgemeten aan de wensen van de huidige bevolking. Voor het te voeren beleid is het oordeel van de huidige kiezerspopulatie echter wel relevant. Ook zullen de oordelen van jongeren tot 35 jaar, de toekomstige dragers van het stelsel, afzonderlijk worden behandeld. Al spreekt het allerm minst vanzelf dat zij er op latere leeftijd hetzelfde over zullen denken als nu, het kan van belang zijn vast te stellen of zij in hun toekomstbeelden sterk afwijken van de huidige ouderen.

7.3.1 Algemeen oordeel over de toekomst van de sociale zekerheid

In TOS'04 is de respondenten de vraag voorgelegd of de sociale zekerheid in Nederland tussen nu en 2020 naar hun mening zal verminderen, op het huidige peil zal blijven of zal worden uitgebreid. Veruit de meeste geënquêteerden zien de toekomst wat dit betreft vrij somber in: bijna driekwart (74%) denkt dat de sociale zekerheid de komende jaren 'minder zal worden'. Nog eens 15% meent dat er geen noemenswaardige verandering zal optreden, terwijl 3% een uitbreiding voorziet. De resterende 8% geeft aan niet te weten hoe de sociale zekerheid zich zal ontwikkelen.

Als belangrijkste reden voor de druk op de sociale zekerheid geeft men vooral de bezuinigingen door de Nederlandse regering aan (genoemd door 37% van de respondenten). De vergrijzing (25%) en de instroom van minderheden (12%) volgen op afstand.¹⁴ Factoren als de uitbreiding van de Europese Unie, grote werkloosheid of een verminderde solidariteit tussen bevolkingsgroepen worden van relatief weinig belang geacht (elk genoemd door hooguit 5% van de ondervraagden).

Voor de drie meest genoemde oorzaken van de druk op het socialezekerheidsstelsel is nagegaan of er een relatie bestaat met een aantal achtergrondkenmerken van de respondenten. Naast het geslacht, de leeftijd en het opleidingsniveau, gaat het om de subjectieve arbeidsmarktpositie, de welvaartspositie (huishoudensinkomen al dan niet onder de beleidsmatige armoedegrens¹⁵), de mate van tevredenheid met het leven in het algemeen, de mate van optimisme over de toekomst van Nederland en de politieke voorkeur.¹⁶ Op grond van deze achtergrondkenmerken zijn met behulp van een schalingstechniek (Homals) vier typen respondenten te onderscheiden.¹⁷ Het eerste type betreft vooral hoogopgeleide, werkende mannen in de leeftijd van 35-54 jaar, met een inkomen boven de beleidsmatige armoedegrens en zeer tevreden met hun leven, gematigd optimistisch over de toekomst van Nederland en met een politieke voorkeur voor VVD of D66. Dit type wordt hier kortweg omschreven als 'de gesettelde mannen'. Bij het tweede type gaat het vooral om laagopgeleide (huis)vrouwen met een inkomen onder de beleidsmatige armoedegrens, die ontevreden zijn met hun eigen leven en pessimistisch over de toekomst van Nederland. Zij hebben geen heel duidelijk politiek profiel, al komen SGP-stemmers relatief vaak voor. Dit tweede type is te karakteriseren als 'de arme (huis)vrouwen'. Het derde type respondenten wordt met name gevormd door 55-plussers met een uitkering of pensioen, die gematigd tevreden zijn met hun leven en die zouden stemmen op CDA, PvdA of LPF. Deze groep is in zijn algemeenheid te omschrijven als 'de traditionele

ouderen'. Het vierde en laatste type betreft vooral jongeren tot 35 jaar met een middelbare opleiding en een ronduit optimistische kijk op de toekomst van Nederland, die ofwel een voorkeur hebben voor GroenLinks, SP of ChristenUnie, ofwel nog niet weten op welke politieke partij zij zouden stemmen. Dit type wordt hier gekarakteriseerd als 'de jonge wereldverbeteraars'.

Het blijken vooral de 'arme (huis)vrouwen' te zijn die de bezuinigingen als bedreiging van de sociale zekerheid noemen. Daarentegen zien de 'gesettelde mannen' relatief vaak de vergrijzing als reden waarom het stelsel onder druk zou staan. Ten aanzien van de mate waarin de instroom van minderheden als oorzaak van de druk op het socialezekerheidsstelsel wordt beschouwd, blijken de vier typen respondenten niet van elkaar te verschillen.

7.3.2 De uitkeringen

Zoals in paragraaf 7.1 al is beschreven, zijn er de laatste paar jaar diverse hervormingsmaatregelen op het terrein van de sociale zekerheid geformuleerd en – ten dele – ingevoerd. Over het algemeen betekenen deze maatregelen in de praktijk een beperking van de toegankelijkheid, duur en hoogte van de uitkeringsregelingen. In dit licht bezien is het nauwelijks opmerkelijk te noemen dat een grote meerderheid van de respondenten van TOS'04 verwacht dat het in 2020 moeilijker zal zijn om van een uitkering rond te komen dan momenteel het geval is (zie tabel 7.1). Dit geldt met name voor de bijstand: ruim 80% van de ondervraagden denkt dat over zestien jaar de bijstandsontvangers meer problemen zullen hebben om van hun uitkering rond te komen dan nu. Over het ouderdomspensioen is men iets optimistischer gestemd, alhoewel ruim 70% ook voor de AOW'ers financiële problemen verwacht.

Tabel 7.1 Verwachtingen ten aanzien van de toereikendheid van uitkeringen in 2020, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten, gewogen gegevens)

	rondkomen makkelijker dan nu	rondkomen in dezelfde mate als nu	rondkomen moeilijker dan nu
WW	1	22	77
WAO	3	22	76
AOW	2	26	72
WWB (Abw)	2	17	81

Bron: SCP (TOS'04)

Ook voor deze oordelen over de toekomstige toereikendheid van de uitkeringsregelingen is onderzocht of er verschillen bestaan tussen de vier typen respondenten. Degenen die menen dat het moeilijker zal worden om van een uitkering rond te komen, zijn daarbij telkens afgezet tegen degenen die geen verschil of zelfs een verbetering zien ten opzichte van de huidige situatie.

De vier typen respondenten blijken niet van elkaar af te wijken in hun mening over de toereikendheid van de ww of de bijstand in 2020. Ten aanzien van de wao en de aow worden wel enkele verschillen gevonden. Vooral de ‘arme (huis)vrouwen’ denken dat ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering in de toekomst meer financiële problemen zullen hebben. Opmerkelijker is echter de bevinding met betrekking tot de aow: van de ‘traditionele ouderen’ verwacht slechts 63% dat aow’ers in 2020 meer moeite zullen hebben om rond te komen, terwijl dit aandeel bij de overige drie groepen 71% à 75% bedraagt.

Voor de bevordering van de uitstroom vanuit de uitkeringsregelingen naar de arbeidsmarkt dient betaald werk door de betrokkenen als een financieel aantrekkelijk alternatief te worden beschouwd. Eerder onderzoek (o.a. De Beer 1996; Hoff en Jehoel-Gijsbers 2003) wijst er weliswaar op dat inkomensverbetering lang niet voor iedereen een voorwaarde voor werkaanvaarding vormt, maar dit wil niet zeggen dat het vooruitzicht op financiële vooruitgang helemaal geen rol speelt bij het besluit om (weer) een baan te zoeken. Zoals in paragraaf 7.2 is vermeld, richt het activeringsbeleid zich dan ook mede op het vergroten van de financiële aantrekkelijkheid van betaalde arbeid ten opzichte van een uitkering.

In TOS’04 zijn enkele vragen gesteld over het verschil tussen uitkeringen en lonen. Nagegaan is of de geënquêteerden denken dat dit verschil in 2020 groter of juist kleiner zal zijn dan nu, of dat het ongeveer gelijk zal zijn gebleven. Tevens is gevraagd of men zelf de voorkeur geeft aan een groter, kleiner dan wel gelijkblijvend verschil tussen uitkeringen en lonen. Uit tabel 7.2 blijkt dat de verwachtingen over het verschil tussen uitkering en loon afwijken van de wensen daaromtrent. Ruim driekwart van de geënquêteerden denkt dat dit verschil in 2020 groter zal zijn dan momenteel het geval is, maar minder dan eenderde deel beschouwt dit als een wenselijke ontwikkeling. Tegelijkertijd wordt een gelijkblijvend of kleiner verschil tussen uitkering en loon, iets waar circa 70% de voorkeur aan geeft, door nog geen kwart als realistische optie gezien. Ook wanneer de wensen en verwachtingen op individueel niveau worden gezien, blijken zij vaak niet met elkaar overeen te stemmen. Zo verwacht 55% van de respondenten dat het verschil tussen uitkering en loon groter zal worden, terwijl zij dit niet wensen. Andersom is er een klein groepje (6%) dat voorziet dat het inkomensgat gelijk blijft of kleiner wordt, terwijl zij juist een groter verschil zouden willen.

Over het algemeen zijn het vooral de ‘gesettelde mannen’ bij wie de wens tot een groter verschil tussen uitkering en loon leeft.

Tabel 7.2 Verschil tussen uitkering en loon in 2020, verwachtingen en wensen, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten, gewogen gegevens)

	verwachtingen	wensen
verschil groter dan nu	77	29
verschil ongeveer hetzelfde als nu	19	50
verschil kleiner dan nu	4	21

Bron: SCP (TOS’04)

7.3.3 De pensioenen

Met de politieke discussie over de betaalbaarheid van het ouderdomspensioen en, in het kielzog hiervan, de noodzaak van een hogere arbeidsparticipatie door ouderen, zijn de verwachtingen en wensen over de pensioenleeftijd eveneens relevant. In het onderzoek naar de toekomstverwachtingen is gevraagd of men denkt dat de wettelijke pensioenleeftijd in 2020 nog steeds op 65 jaar zal liggen, of dat hij lager dan wel hoger zal zijn. Tevens kon men aangeven welke pensioenleeftijd men zelf wenselijk zou vinden.¹⁸ Tabel 7.3 toont de uitkomsten.

Tabel 7.3 De pensioenleeftijd in 2020, verwachtingen en wensen, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten, gewogen gegevens)

	verwachtingen	wensen
lager dan 65 jaar	5	49
nog steeds 65 jaar	29	42
hoger dan 65 jaar	66	9

Bron: SCP (TOS'04)

Tabel 7.3 maakt duidelijk dat verwachtingen en wensen ook in dit geval sterk uiteenlopen. Terwijl bijna de helft van de respondenten een lagere pensioenleeftijd zou wensen, denkt slechts 5% dat hiervan in 2020 ook feitelijk sprake zal zijn. Tweederde deel meent daarentegen dat de pensioenleeftijd tegen die tijd hoger zal zijn dan 65 jaar, hoewel nog geen 10% dit wenselijk acht.

De gewenste pensioenleeftijd loopt uiteen van 50 jaar tot en met 70 jaar,¹⁹ met een gemiddelde van iets minder dan 63 jaar. De relatief kleine groep die voor de toekomst een pensioenleeftijd lager dan 65 jaar verwacht, wenst zelf een lagere pensioenleeftijd (gemiddeld ruim 60 jaar) dan de categorie die denkt dat men in 2020 nog steeds op 65-jarige leeftijd met pensioen kan (ruim 62 jaar) of dat de pensioenleeftijd zal stijgen (iets meer dan 63 jaar).

De gemiddeld gewenste pensioenleeftijd is relatief laag onder de 'jonge wereldverbeteraars', maar relatief hoog onder de 'traditionele ouderen'. Deze laatsten stellen de gewenste leeftijd gemiddeld op bijna 64 jaar.

De discussie over de betaalbaarheid van de pensioenen richt zich niet alleen op de pensioenleeftijd, maar ook op de pensioenpremies en -opbouw. Zo zijn, ter voorkoming van een al te sterke stijging van de premies, veruit de meeste pensioenfondsen reeds overgegaan van een eindloon- naar een middelloonpensioen, en wellicht liggen er nog andere maatregelen in het verschiet die de premiestijgingen moeten beteugelen.

Over de pensioenpremies en -opbouw zijn aan de respondenten van TOS'04 vier uitspraken voorgelegd met de vraag aan te geven of de daarin geschetste situaties naar verwachting in 2020 een feit zullen zijn en of men ze wenselijk vindt. In tabel 7.4 staan de bevindingen weergegeven.

Tabel 7.4 Pensioenpremies en -opbouw in 2020, verwachtingen en wensen, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten, gewogen gegevens)

	verwachtingen	wensen
om de AOW beter betaalbaar te maken, betalen ook gepensioneerden AOW-premie	59	24
voor aanvullend pensioen geldt nog steeds 70% van het eerder verdiende loon als norm	54	79
werknemer kan zelf beslissen of hij via een pensioenfonds pensioen opbouwt	75	74
individueel bijverzekeren is nodig om na pensionering rond te kunnen komen	89	30

Bron: SCP (TOS'04)

Uit tabel 7.4 komt een weinig optimistisch antwoordpatroon naar voren. Slechts iets meer dan de helft van de respondenten gaat ervan uit dat in 2020 de norm voor het aanvullend pensioen nog steeds 70% van het eerdereverdiende loon bedraagt, iets wat veruit de meeste wenselijk zouden vinden. Tevens denkt bijna 90% dat iedereen zich individueel moet bijverzekeren om na het pensioen rond te kunnen komen, een situatie die door minder dan eenderde deel als aantrekkelijk wordt beschouwd. Tezamen duiden deze bevindingen erop dat er bij veel geënquêteerden onzekerheid bestaat: men lijkt niet goed te weten hoeveel inkomen men na pensionering nodig heeft.

Bijna zes van de tien ondervraagden verwachten dat, om de AOW beter betaalbaar te maken, ook gepensioneerden in de toekomst AOW-premie moeten gaan betalen. Een meerderheid is daar geen voorstander van; slechts 24% noemt het een wenselijke ontwikkeling.

Op dit moment zijn werknemers in de meeste sectoren verplicht aangesloten bij een bepaald pensioenfonds. Driekwart van de geënquêteerden verwacht echter dat men in 2020 zelf kan beslissen of men via een pensioenfonds een ouderdomspensioen opbouwt. Het feit dat eenzelfde aandeel deze ontwikkeling als wenselijk beoordeelt, wijst op een behoefte aan meer keuzevrijheid op dit terrein.

Nadere berekeningen laten zien dat de vier typen respondenten nauwelijks van elkaar afwijken in de gerapporteerde wenselijkheid van de beschreven situaties. Het individueel bijverzekeren teneinde na het pensioen rond te komen, vormt hierop een uitzondering. Terwijl de 'jonge wereldverbeteraars' hier weinig heil in zien, ontdekt het relatief veel steun van de 'traditionele ouderen'.

7.3.4 Stelselvarianten voor de toekomst

Het is niet ondenkbaar dat er, als gevolg van wijzigingen in de beleidsopvattingen en de maatschappelijke context, zoals beschreven in paragraaf 7.2, in de komende jaren ingrijpende veranderingen in het socialezekerheidsstelsel zullen plaatsvinden. Zo kan

de globaliseringstrend tot gevolg hebben dat het huidige stelsel wordt omgebouwd tot een zogenoemd ministelsel, waarin de inkomensbescherming zich beperkt tot het niveau van het bestaansminimum. Een andere mogelijkheid is dat – mede vanwege de opkomst van een hoogopgeleide, welvarende middenklasse – er een stelsel ontstaat waarin verzekeringsgerechtigden geheel zelf bepalen hoe zij hun sociale zekerheid vorm geven. Een derde mogelijke herziening van het stelsel komt voort uit het belang dat wordt gehecht aan de activeringsdoelstelling. Dit zou kunnen leiden tot een systeem waarin iedere uitkeringsgerechtigde jonger dan 65 jaar, op straffe van stopzetting van de uitkering, verplicht wordt tot het verrichten van sociaal nuttig werk.

Teneinde de opvattingen van burgers over dergelijke, soms zeer substantiële, wijzigingen in het socialezekerheidsstelsel te inventariseren, is de respondenten van TOS'04 een zestal stelselvarianten voorgelegd, met de vraag hoe wenselijk zij elk daarvan vinden. Om praktische redenen dienden deze beschrijvingen van hoe het stelsel er mogelijk in de toekomst uit zal zien, betrekkelijk eenvoudig van karakter te blijven.²⁰ Daarom kan er niet van worden uitgegaan dat de respondenten alle mogelijke voor- en nadelen van de diverse varianten tegen elkaar hebben afgewogen. De cijfers in tabel 7.5 geven echter wel een indicatie van de wensen die onder burgers leven ten aanzien van de toekomstige inrichting van de sociale zekerheid.

Tabel 7.5 Wenselijkheid van diverse varianten van het stelsel van sociale zekerheid in 2020, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten, gewogen gegevens)

	onwenselijk	neutraal	wenselijk	weet niet
geen verandering	8	15	68	9
verplicht werken	16	15	63	6
belangrijke rol werkgevers	32	22	36	11
eigen verantwoordelijkheid	43	20	28	9
sparen voor een uitkering	42	24	23	12
basisinkomen	74	10	8	9

Bron: SCP (TOS'04)

Tabel 7.5 toont dat de variant waarbij geen fundamentele veranderingen in de huidige situatie optreden, het meest frequent als wenselijk wordt beschouwd. Ruim tweederde deel van de ondervraagden zou het bestaande stelsel willen zien voortbestaan, terwijl nog eens 15% er neutraal tegenover staat. Ook de variant 'verplicht werken' kan echter op veel steun rekenen. Hierbij zorgt de overheid ervoor dat uitkeringsontvangers een baan tegen het minimumloon krijgen aangeboden waarin zij nuttig zijn voor de samenleving, en is men verplicht dit werk te aanvaarden: 63% van de respondenten beschouwt dit als een wenselijk vooruitzicht. In vergelijking met ruim tien jaar geleden, toen in het kader van het SCP-onderzoek Culturele veranderingen 1993 eveneens naar de mening over verplicht werken werd gevraagd, is dit aandeel nauwelijks gewijzigd. Destijds stond 59% van de respondenten positief tegenover

deze stelselvariant (SCP 1994: 230). Opmerkelijk is echter de afname van het aandeel tegenstanders: waar in 1993 bijna een derde (29%) zich tegen een dergelijk systeem uitsprak, gaat het nu om minder dan een zesde deel (16%). Overigens blijken de huidige voorstanders van het verplicht werken tevens relatief vaak – in 36% van de gevallen, tegenover 18% van de tegenstanders – van mening dat het verschil tussen uitkeringen en lonen groter zou moeten worden. Financiële prikkels zijn in hun ogen blijkbaar een effectieve manier om uitkeringsontvangers terug te leiden naar de arbeidsmarkt.

Voor de variant ‘belangrijke rol werkgevers’ is, met 36% voorstanders, een (verre) derde plaats weggelegd. In feite beschrijft deze stelselvariant het zogenoemde driepijlermodel, waarin de overheid verantwoordelijk is voor een minimale inkomensbescherming, de werkgevers zorgen voor de aanvullende werknemersverzekeringen en burgers zich daarbovenop nog particulier kunnen bijverzekeren. Een dergelijke opzet is voor de ouderdomspensioenen reeds praktijk, maar hoeft wat veel respondenten betreft niet te worden uitgebreid naar de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Het aandeel tegenstanders (32%) is namelijk bijna even groot als het aandeel voorstanders.

Bij de overige varianten neemt het aandeel tegenstanders de overhand. Dit geldt voor de twee varianten die een grote nadruk leggen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers (‘eigen verantwoordelijkheid’ en ‘sparen voor een uitkering’), maar vooral voor het ‘basisinkomen’. Bijna driekwart van de geënquêteerden noemt deze laatste variant ronduit onwenselijk. In deze variant vervallen de uitkeringsregelingen en ontvangen zowel werkenden als niet-werkenden van de overheid een vast, zij het niet al te hoog, bedrag aan inkomen. Of de negatieve opvatting over het basisinkomen te maken heeft met het lage niveau van het gegarandeerde inkomen, dan wel met het feit dat er volgens deze variant geen sprake meer is van een arbeidsplicht of een financiële prikkel om werk te zoeken, valt aan de hand van de gegevens niet vast te stellen. Vergelijking met de enquêtegegevens uit 1993 maakt duidelijk dat het draagvlak voor het basisinkomen in ruim tien jaar tijd is gekrompen; destijds werd deze stelselvariant door 65% verworpen, terwijl 19% er voorstander van was (SCP 1994: 230). Eenzelfde conclusie kan worden getrokken voor het model ‘eigen verantwoordelijkheid’, dat in 1993 onder de noemer ‘ministelsel’ aan de respondenten is voorgelegd. Terwijl momenteel slechts ruim een kwart van de ondervraagden deze variant als wenselijk beschouwt, ging het circa tien jaar geleden om 41% (SCP 1994: 229). Mogelijk hangt de afname in het aandeel voorstanders samen met een zekere mate van bezorgdheid om de inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid. Zoals uit tabel 7.1 is gebleken, verwachten velen dat uitkeringsontvangers in de toekomst meer moeite zullen hebben om rond te komen dan in de huidige situatie. Wellicht gaat men ervan uit dat een sociaal stelsel waarin de overheid uitsluitend verantwoordelijk is voor het bestaansminimum, de kans op financiële problemen zal doen toenemen.

Met uitzondering van de variant waarin geen verandering in het socialezekerheidsstelsel optreedt en de variant ‘basisinkomen’, blijken de opvattingen over de stelselvarianten gerelateerd te zijn aan de subgroep waartoe men behoort. De meeste steun

is daarbij telkens te vinden onder de ‘gesettlede mannen’ en de ‘traditionele ouderen’. Zo bestempelt van beide groepen circa 70% de variant ‘verplicht werken’ als wenselijk, terwijl dit aandeel bij de ‘jonge wereldverbeteraars’ slechts 57% bedraagt en bij de ‘arme (huis)vrouwen’ nog lager uitkomt (50%). Deze laatste, relatief lage, percentages zijn wellicht toe te schrijven aan de persoonlijke situatie van de betrokkenen: zowel bij de ‘jonge wereldverbeteraars’ als bij de ‘arme (huis)vrouwen’ is er sprake van een oververtegenwoordiging van leden van eenoudergezinnen.

De ‘gesettlede mannen’ kunnen zich tevens – met 26% voorstanders – vaker dan gemiddeld vinden in een stelsel waarin iedereen zelf bepaalt hoeveel uitkeringsrechten men opbouwt en waaraan deze vervolgens worden besteed. Met name de ‘arme (huis)vrouwen’ zien echter weinig in dit ‘sparen voor een uitkering’; het aandeel voorstanders binnen deze subgroep bedraagt slechts 17%.

De variant ‘belangrijke rol werkgevers’ blijkt vooral de ‘traditionele ouderen’ aan te spreken: van hen geeft 44% aan dit toekomstbeeld wenselijk te vinden, terwijl van de ‘arme (huis)vrouwen’ en de ‘jonge wereldverbeteraars’ slechts circa 32% zijn steun betuigt. Soortgelijke uitkomsten, tot slot, worden gevonden voor de variant ‘eigen verantwoordelijkheid’. Ook het aandeel voorstanders hiervan ligt onder de ‘traditionele ouderen’ (36%) aanmerkelijk hoger dan dat onder de ‘arme (huis)vrouwen’ en de ‘jonge wereldverbeteraars’ (circa 22%).

Gevraagd is tevens welke van de verschillende stelselvarianten volgens de respondenten in 2020 zal zijn ingevoerd. De variant ‘eigen verantwoordelijkheid’ wordt de meest waarschijnlijke geacht. Hoewel blijkens de gegevens in tabel 7.5 ruim 40% van de respondenten deze variant als onwenselijk betitelt, meent bijna eenderde deel (30%) dat zij over ruim vijftien jaar praktisch zal zijn geworden. De variant ‘verplicht werken’ staat met 19% op een tweede plaats, terwijl de varianten ‘geen verandering’, ‘belangrijke rol werkgevers’ en ‘sparen voor een uitkering’ elk door iets minder dan 10% van de ondervraagden als waarschijnlijk worden gezien. Blijkbaar denkt slechts een minderheid dat het huidige stelsel behouden zal blijven of dat er sprake zal zijn van een driepijlermodel. Het aantal respondenten dat ervan uitgaat dat individuele burgers in de toekomst helemaal zelf verantwoordelijk zijn voor hun sociale zekerheid (de variant ‘sparen voor een uitkering’), vormt echter eenzelfde minderheid. Het basisinkomen, ten slotte, wordt als minst waarschijnlijk gezien. Slechts 3% van de geënquêteerden meent dat deze variant in 2020 zal zijn ingevoerd.

Voor de twee varianten die als meest realistisch worden beschouwd, is wederom nagegaan of er sprake is van een samenhang met de subgroep waartoe de respondent behoort. Wat de variant ‘eigen verantwoordelijkheid’ betreft, blijken de ‘gesettlede mannen’ eruit te springen. Vooral in vergelijking met de ‘arme (huis)vrouwen’ zijn zij relatief vaak van mening dat in 2020 de overheid alleen nog verantwoordelijk is voor het bestaansminimum en dat iedereen die een hogere uitkering wil, zelf een particuliere verzekering dient af te sluiten. Het ‘verplicht werken’ is juist vooral in de ogen van de ‘arme (huis)vrouwen’ een reëel toekomstbeeld, die daarbij overigens op de voet worden gevolgd door de ‘traditionele ouderen’.

7.3.5 Conclusies

Een opvallend resultaat van het SCP-onderzoek naar de toekomstverwachtingen betreft de kloof tussen verwachtingen en wensen die in verband met verschillende socialezekerheidsthema's is aangetroffen. Zo verwacht meer dan driekwart van de respondenten dat in 2020 het verschil tussen uitkering en loon zal zijn toegenomen, terwijl nog geen derde dit een wenselijke ontwikkeling vindt. De pensioenleeftijd is een ander saillant voorbeeld: hoewel minder dan 10% van de ondervraagden het wenselijk zou vinden, verwacht tweederde deel dat deze in 2020 hoger zal zijn dan 65 jaar. Ook met betrekking tot de voorgelegde stelselvarianten wordt een duidelijk verschil tussen wensen en verwachtingen waargenomen: terwijl 68% behoud van het huidige systeem voorstaat, gaat minder dan 10% ervan uit dat het stelsel inderdaad onveranderd blijft. Deze bevindingen kunnen enerzijds duiden op realisme: de Nederlandse burger heeft bepaalde wensen, maar verwacht niet dat deze ook (alle) kunnen worden gehonoreerd, omdat hij of zij tegelijkertijd inziet dat de sociale zekerheid een aantal veranderingen behoeft. Een andere interpretatie van de uitkomsten is dat er bij veel burgers weerstand bestaat tegen het gevoerde beleid, maar dat zij niet geloven dat beleidsmakers daar veel rekening mee zullen houden.

Uit het onderzoek komen betrekkelijk laaggestemde verwachtingen over de sociale zekerheid in 2020 naar voren. In het algemeen denkt men dat de sociale zekerheid, vooral als gevolg van bezuinigingen door de overheid, de komende jaren minder zal worden en voorziet men voor de toekomstige uitkeringsontvangers grotere financiële problemen dan voor de huidige. Tevens verwacht een meerderheid dat de pensioengerechtigde leeftijd omhoog gaat, dat ook gepensioneerden AOW-premie zullen moeten gaan betalen, en dat individueel bijverzekeren nodig zal zijn om na pensionering rond te kunnen komen. Al met al spreekt uit de bevindingen een zekere bezorgdheid over de vermindering van de inkomensbeschermende functie van het collectieve socialezekerheidsstelsel.

Het merendeel zou het huidige systeem, waarin de overheid verantwoordelijk is voor de bijstand, de AOW en de werknemersverzekeringen, behouden willen zien. Een vrijwel even groot deel noemt een situatie waarin uitkeringsontvangers verplicht worden tot het aanvaarden van een (laagbetaalde) baan, echter eveneens wenselijk. Dit wijst op instemming met het huidige beleid waarin wordt uitgegaan van de leuze 'iedereen die kan werken, moet werken'. Het feit dat degenen die de stelselvariant 'verplicht werken' wenselijk noemen, tevens relatief vaak voorstander zijn van een toename van het verschil tussen uitkering en loon, geeft aan dat volgens velen financiële prikkels daarbij een effectief instrument zijn.

Aangezien de huidige jongeren tot 35 jaar de belangrijkste 'dragere' zijn van de toekomstige sociale zekerheid, zijn hun oordelen en wensen extra relevant.²¹ In veel opzichten blijken hun meningen nauwelijks af te wijken van die van de overige respondenten. Wel zijn de jongeren relatief optimistisch over de toereikendheid van de

diverse uitkeringsregelingen in 2020; zij denken minder vaak dan de 35-54-jarigen of de 55-plussers dat uitkeringsontvangers dan meer moeite zullen hebben om rond te komen. Over het ouderdomspensioen hebben de jongeren eveneens andere opvattingen dan de twee oudere leeftijdscategorieën: de gemiddeld door hen gewenste pensioenleeftijd is lager, maar ook stemmen zij vaker in met het idee dat gepensioneerden in de toekomst AOW-premie gaan betalen. Daar dient dan wel een goed dekkingsniveau tegenover te staan; jongeren beschouwen individueel bijverzekeren teneinde na pensionering rond te komen verhoudingsgewijs minder vaak als een wenselijke optie.

7.4 De maatschappelijke invloed van de sociale zekerheid in 2025

Uit de voorgaande paragrafen kwam geen eenduidig beeld over de toekomst van de sociale zekerheid naar voren. De recente beleidsontwikkeling tendeert in een bepaalde richting, maar het is niet onvermijdbaar dat Nederland in de toekomst uitkomt op een gemengd Amerikaans-Zweeds systeem. De maatschappelijke trends zijn minder eenduidig dan vaak wordt verondersteld, met de vergrijzing als uitzondering. Uit het onderzoek naar de toekomstverwachtingen spreekt een grote gehechtheid aan het bestaande stelsel, maar tevens de verwachting dat dit in de toekomst niet in zijn huidige vorm zal blijven voortbestaan.

Onbesproken bleef tot nu toe de vraag naar de toekomstige maatschappelijke invloed van het stelsel. Hoe zullen de ongelijkheid en armoede zich ontwikkelen? Blijft de sociale zekerheid betaalbaar? Bevordert het stelsel de arbeidsdeelname meer of minder dan nu?

De antwoorden op die vragen hangen af van de wisselwerking tussen de inrichting van het stelsel enerzijds en de maatschappelijke ontwikkelingsgang anderzijds. Op beide punten zijn zeer uiteenlopende toekomstvisies denkbaar. Het aantal stelselvarianten is in theorie zeer groot (zie bv. Geleijnse et al. 1993) en ook voor de toekomstige demografische, economische en sociale ontwikkelingen zijn allerlei scenario's mogelijk (zie bv. CPB 1992; De Mooij en Tang 2003). In deze paragraaf wordt niet getracht de mogelijke effecten van zeer fundamentele stelselwijzigingen te analyseren, zoals de invoering van een ministelsel of basisinkomen.²² Het accent zal liggen op enkele toekomstbeelden van de sociale zekerheid rond 2025, die vrij dicht bij het huidige stelsel blijven. Dit heeft als voordeel dat ze wellicht plausibeler zijn dan *grand designs*, waarin de regelingen een totaal andere opzet krijgen – al is het laatste, door de hybride opzet van het Nederlandse systeem, eerder mogelijk dan in landen met een 'zuiverder' type sociale zekerheid. Historisch verliep de uitbouw en aanpassing van het stelsel echter stapje voor stapje en gaven de bestaande regelingen richting aan de wijzigingen (zie bv. SCP 1998: 421-442). Vanuit dat gezichtspunt is een toekomstig stelsel dat niet al te ver van het huidige staat wellicht de meest realistische aanname, ook gezien de wensen die thans onder de bevolking blijken te leven.

In dit onderdeel wordt voortgebouwd op de Nederlandse resultaten uit een internationaal-vergelijkend onderzoek dat het SCP – in samenwerking met het Italiaanse

Center for Research on Pensions and Welfare Policies (CeRP) – onlangs voor de Europese Commissie heeft verricht (Soede et al. 2004). In dit project stonden de effecten van de vergrijzing op de inkomensverdeling centraal, maar de uitkomsten werpen ook enig licht op de toekomstige betaalbaarheid van de sociale zekerheid en de ontwikkeling van de arbeidsdeelname. De te verwachten demografische trends tussen 2000 en 2025 vormen het uitgangspunt van de analyse.²³ Deze worden via vier scenario's gekoppeld aan mogelijke ontwikkelingen in de economie, op de arbeidsmarkt en in het socialezekerheidsstelsel.

Voor elk van deze toekomstbeelden worden hier de gevolgen geschetst in termen van betaalbaarheid, arbeidsparticipatie, ongelijkheid en armoede. Dit maakt het mogelijk een antwoord te bieden op de derde vraag uit paragraaf 7.1 – vanzelfsprekend met het voorbehoud dat andere toekomstvarianten andere maatschappelijke resultaten teweeg kunnen brengen.

7.4.1 Vier scenario's

In het eerste scenario wordt het huidige stelsel intact gelaten, hetgeen, zoals in de vorige paragraaf bleek, strookt met de voorkeur van een groot deel van de bevolking (al acht men het niet waarschijnlijk dat dit ook zal gebeuren). In dit *basisscenario* verandert het aantal uitkeringen in lijn met de omvang en samenstelling van de bevolking, terwijl de uitkeringsniveaus de loonontwikkeling volgen. In overeenstemming met de bestaande trend stijgt de arbeidsparticipatie van vrouwen licht. Die van mannen neemt daarentegen iets af door de stijgende gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking.

Het basisscenario is niet echt realistisch: beleid dat thans al in gang is gezet, is er niet in verwerkt en het is in het licht van de toekomstige vergrijzing niet heel waarschijnlijk dat het stelsel verder ongemoeid zal worden gelaten. Deze variant vormt echter wel een goed ijkpunt: het geeft aan welke gevolgen men bij ongewijzigde socialezekerheidsregelingen kan verwachten en daar kunnen de uitkomsten van de andere scenario's tegen worden afgezet.

Een hogere arbeidsdeelname heeft in de dominante beleidsopvatting grote voordelen: de lasten nemen af door het geringere aantal uitkeringsontvangers en het financiële draagvlak wordt groter doordat de belasting- en premieopbrengst stijgt (zie ook § 7.2.1). In het *participatiescenario* wordt aangenomen dat de arbeidsdeelname in de toekomst zal oplopen, zonder dat de huidige inkomensvervangende regelingen (WAO, WW, AOW, pensioen, bijstand) worden gewijzigd. Dat kan het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen, zoals veranderende preferenties onder de beroepsbevolking, bijvoorbeeld doordat meer ouderen in de toekomst langer willen doorwerken. Ook flankerend beleid kan een rol spelen: een effectievere reïntegratie van uitkeringsontvangers, meer levensloopbewust beleid, betere voorzieningen voor kinderopvang. In het scenario is aangenomen dat dit voldoende zal zijn om de participatiedoelstellingen uit het Lissabon-verdrag in 2010 te verwezenlijken. Voor Nederland is het belangrijkste streven dat in dat jaar 50% van de ouderen tussen 55 en 65 jaar werkt (tegenover 38% in 2000).²⁴

Ten opzichte van het basisscenario stijgt het aantal werkenden dus bij assumptie. De financierbaarheid van het stelsel is in de participatievariant naar verwachting beter gewaarborgd, hoewel dit kan worden beperkt doordat er bij een hogere arbeidsdeelname ook meer aanvullende pensioenrechten worden opgebouwd. De variant heeft naar verwachting gunstige effecten op de ongelijkheid en de mate van armoede.

De derde variant veronderstelt dat de door het kabinet-Balkenende-II voorgenomen maatregelen ten aanzien van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen (zie § 7.1 en § 7.2) effectief zullen blijken. In dit WAO/WW-scenario is aangenomen dat in 2010 ten opzichte van het basisscenario het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen 30% en het WW-volume 20% lager zal zijn. Voor de periode daarna is verondersteld dat dit zo blijft.²⁵ Ook dit scenario kan de betaalbaarheid en de arbeidsdeelname ten goede komen, maar het leidt wellicht tot meer ongelijkheid en armoede dan de participatievariant.

Het pensioenscenario bevat twee maatregelen. De VUT- en prepensioenregelingen worden geleidelijk afgeschaft, waardoor deze uitkeringen in 2025 niet meer worden verstrekt en de effectieve pensioenleeftijd op 65 jaar komt te liggen (tegenover gemiddeld 62 jaar thans). Zo'n verandering ligt in het verlengde van het kabinetsvoornemen om dergelijke regelingen niet langer fiscaal te ondersteunen. Daarnaast moeten AOW'ers in deze variant ook AOW-premie gaan betalen. Op dit moment hoeven ouderen die niet af te dragen, hetgeen traditioneel wordt gemotiveerd vanuit het verzekeringstechnische beginsel dat er geen premie dient te worden opgelegd over risico's die zich al hebben gemanifesteerd (in dit geval ouderdom). Op basis van het huidige tarief zouden zij in de nieuwe systematiek over de eerste en de tweede belastingschijf 17,9% premie moeten betalen. Dit zal vooral voor mensen met een aanvullend pensioen substantiële inkomensgevolgen hebben. Bij een 'kale' AOW-uitkering is het inkomenseffect van de maatregel hier nihil verondersteld, vanwege het geldende koppelingsmechanisme.²⁶

In theorie leidt ook dit scenario ten opzichte van de basisvariant tot een beter betaalbaar stelsel en een hogere arbeidsdeelname – al zullen niet alle 55-64-jarigen erin slagen aan het werk te blijven, waardoor de druk op de andere uitkeringsregelingen (WW, WAO en bijstand) oploopt.²⁷ Het oudere niet-werkende deel van de beroepsbevolking en de gepensioneerden met een aanvullend pensioen kunnen vrij grote inkomensdalingen ervaren. Daar staat echter tegenover dat werkenden in het pensioenscenario verhoudingsgewijs minder hoeven af te dragen.

7.4.2 De gevolgde methode

Om prognoses van de effecten van deze toekomstscenario's te maken, is allereerst een demografisch-economisch macromodel ontwikkeld. De opzet hiervan is uitvoerig geschetst in de genoemde internationaal-vergelijkende SCP-studie (Soede et al. 2004), vandaar dat hij hier slechts in hoofdlijnen besproken wordt. In het macromodel is de bevolking anno 2000 opgedeeld in zes groepen op basis van de leeftijd

(15-54, 55-64 en 65+) en het geslacht. De bevolkingsontwikkeling tot 2025 is ontleend aan de demografische projecties van Eurostat, waarin ook een indicator voor de huishoudenssamenstelling is opgenomen. In het basisscenario is voor elk van de groepen voor het jaar 2000 het arbeidsparticipatiepercentage en het werkloosheidspercentage ontleend aan de *Labour force survey* van de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO). Dit is in vijfjaarsperioden doorgetrokken naar 2025. Voor de prognose van de bruto arbeidsparticipatie is aangesloten bij de voorspellingen van het *Economic Policy Committee* van de Europese Unie (EPC 2001). Voorts is aangenomen dat het werkloosheidspercentage binnen de beroepsbevolking vanaf 2005 overeenkomt met de structurele werkloosheid zoals berekend door de OESO (OECD 2000). Een andere vooronderstelling is dat de lonen en winstinkomens de groei van de arbeidsproductiviteit volgen (verondersteld op 1,75% per jaar²⁸), en dat de uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bijstand volgens de huidige systematiek aan de lonen gekoppeld blijven. Bij de pensioenen is het gemiddelde bedrag gerelateerd aan de arbeidsparticipatiecijfers in de voorgaande jaren, om recht te doen aan het feit dat er bij een hogere arbeidsdeelname meer pensioenen worden opgebouwd dan bij een lagere.

Op basis van de participatieprognoses en werkloosheidscijfers zijn de zes leeftijds/geslachtsgroepen verder ingedeeld in werkend, werkloos en niet-participerend (gepensioneerd, arbeidsongeschikten, niet-werkzoekenden). Voor elk van de resulterende achttien groepen levert het macromodel schattingen over hun omvang en de ontwikkeling van de verschillende inkomenscomponenten tot 2025. Deze vormen de basis voor de berekening van enkele macro-economische grootheden (uitkeringslasten, premiepercentages, arbeidsdeelnamecijfers) en voor een micro-simulatie, waarin de ontwikkeling van inkomensongelijkheid en armoede tot 2025 wordt geraamd. In deze tweede analysestap is voor ieder scenario de inkomensverdeling in het jaar 2025 geraamd. Hiertoe zijn de Nederlandse gegevens uit Eurostat *European community household panel survey* (ECHP)²⁹ herwogen aan de hand van de uitkomsten van het macromodel. De relatieve omvang van de achttien groepen is op het voor 2025 verwachte niveau gebracht en voor iedere waarneming in het ECHP zijn de inkomens bijgesteld op grond van de verwachte ontwikkeling van de afzonderlijke inkomensbestanddelen.

Bij de drie andere scenario's zijn enkele extra aannames gedaan.³⁰

7.4.3 Lasten en heffingen

Hoewel de studie waarop deze analyse gebaseerd is, zich in de eerste plaats richtte op de sociale effecten van de vergrijzing en niet op de financiële – ook omdat daar al veel studie naar verricht is (zie bv. EPC 2001; Van Ewijk et al. 2000) –, is het toch van belang na te gaan hoe de lasten en heffingen zich volgens de vier scenario's zullen ontwikkelen. Tabel 7.6 toont de uitgaven voor de verschillende regelingen als percentage van het bruto binnenlands product (BBP), alsmede een theoretisch premietarief. Dit laatste geeft aan welke heffing de werkende bevolking gemiddeld zou moeten betalen om de toekomstige uitkeringen vanwege pensionering, arbeidsongeschiktheid,

werkloosheid en bijstand te betalen. Hierbij is rekening gehouden met het gegeven dat een deel van dit bedrag kan worden gefinancierd uit de opbrengsten van de pensioenfondsen.³¹

Tabel 7.6 Aandeel van het BBP van de socialezekerheidslasten in vier scenario's, 2000 en 2025, (in procenten)

	2000	2025			
		basis-scenario	participatie-scenario	WAO/WW-scenario	pensioen-scenario
pensioenen (AOW, ANW, aanvullend)	10,2	16,5	16,2	16,7	13,7
arbeidsongeschiktheidsregelingen	2,8	2,8	2,8	2,0	3,1
werkloosheidsuitkeringen	1,3	1,7	1,6	1,4	1,6
bijstandsuitkeringen	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5
totaal	15,7	22,5	22,1	21,6	19,8
theoretisch premietarief	22,8	30,7	30,1	29,7	27,4

Bron: Eurostat (ECHP) SCP-bewerking

In het basisscenario loopt het beslag dat de sociale zekerheid in totaal op het BBP legt tussen 2000 en 2025 op van 15,7% naar 22,5%. De lasten van de werkloosheids- en bijstandsuitkeringen stijgen licht, die van de arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn vrijwel constant. Het leeuwendeel van de toename komt voor rekening van de pensioenvoorzieningen, waarvoor de uitgaven in het basisscenario met ruim 6 procentpunten oplopen. Om de stijgende lasten te financieren, zou aan werkenden in 2025 een theoretisch premietarief van 30,7% moeten worden opgelegd, een aanzienlijke stijging van de kosten van arbeid.

De andere scenario's tonen een iets gunstiger lastenontwikkeling, al is er in alle gevallen nog steeds sprake van een aanmerkelijke stijging. Het participatiescenario levert ten opzichte van de basisvariant een lichte daling van de uitgaven op, vooral bij de pensioenen (hoewel ook de werkloosheids- en bijstandsuitkeringen iets lager zijn). Dit is voornamelijk een zogeheten noemereffect: door de hogere arbeidsparticipatie groeit het BBP iets sneller dan de uitkeringen. Dit compenseert de hogere pensioenuitgaven, die het gevolg zijn van de hogere pensioenopbouw. Per saldo is het effect op de financierbaarheid beperkt: het theoretisch premietarief is in 2025 slechts 0,6 procentpunt lager dan in het basisscenario.

Zoals te verwachten valt, komen in het WAO/WW-scenario de kosten van de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen lager uit dan in de basisvariant. Dit wordt deels teniet gedaan door substitutie naar de bijstand en de VUT- en pensioenregelingen, en ook doordat er – net als in het participatiescenario – meer werkenden zijn, hetgeen leidt tot een hogere pensioenopbouw. Die kostenverho-

gende factoren wegen echter niet op tegen de bezuinigingen op de wao- en ww-uitkeringen, waardoor zowel de totale lasten als het theoretisch premietarief ongeveer een procentpunt lager uitkomen dan in het basisscenario. Het verschil met het participatie-scenario is logischerwijs minder groot en ten opzichte van 2000 is er nog steeds sprake van een aanzienlijke toename.

Het pensioen­scenario leidt tot de laagste lasten en heffingen. Weliswaar lopen de kosten van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in deze variant door substitutie-effecten iets op, maar dit wordt meer dan gecompenseerd door de twee pensioenmaatregelen. Daarbij drukt het afschaffen van de prepensioenen de uitgaven meer dan de premieheffing bij AOW'ers.³² Toch zal ook volgens dit scenario in de toekomst veel meer worden uitgegeven dan thans: 19,8% van het BBP, een stijging van 4 procentpunten ten opzichte van 2000. Ook het theoretische premietarief blijft vrij sterk oplopen, van 22,8% naar 27,4%.

7.4.4 Arbeidsparticipatie

De cijfers over de arbeidsdeelname in tabel 7.7 duiden erop dat zonder aanvullend beleid de arbeidsdeelname in 2025 zeer licht teruggelopen zal zijn. De vergrijzing van de mannelijke beroepsbevolking resulteert in het basisscenario in een hogere kans op arbeidsuitval. Dit effect weegt iets zwaarder dan dat van de groei van het aandeel werkende vrouwen.

Tabel 7.7 Netto-arbeidsdeelname in vier scenario's, 2000 en 2025 (in procenten)

arbeidsparticipatie	2000	basisscenario	2025		
			participatie-scenario ^a	WAO/WW-scenario	pensioen-scenario
totaal (15-64 jr)	72,2	72,0	74,6	72,8	75,1
mannen (15-64 jr)	81,4	76,3	81,2	76,9	80,1
vrouwen (15-64 jr)	62,7	67,6	67,6	68,5	69,9
ouderen (55-64 jr)	37,9	43,9	52,8	44,3	51,3

a Arbeidsdeelname stijgt bij assumptie in 2010 tot niveau Lissabon-doelstellingen.

Bron: Eurostat (ECHP) SCP-bewerking

Het wao/ww-scenario leidt over de gehele linie tot een iets hogere arbeidsdeelname dan de basisvariant. Het verschil is echter niet heel groot. De totale arbeidsdeelname beneden de 65 jaar ligt 0,6 procentpunt boven het niveau van 2000, terwijl de basisvariant 0,2 procentpunt lager uitkomt. In het wao/ww-scenario daalt het aandeel werkende mannen minder sterk en neemt de arbeidsdeelname van vrouwen en ouderen iets meer toe dan in de basisvariant.

De twee andere scenario's gaan gepaard met een sterkere toename van de totale arbeidsparticipatie. In beide stijgt ze in 2025 tot rond 75% (+2,4 à 2,9 procentpunten).

In het *participatiescenario* blijft de arbeidsdeelname van mannen ondanks de vergrijzing gemiddeld op het huidige peil liggen, terwijl die van vrouwen en vooral ouderen oploopt. Het *pensioenscenario* leidt tot een iets lagere arbeidsparticipatie van mannen en ouderen, maar resulteert in een wat groter aandeel werkende vrouwen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de stijgende arbeidsdeelname in het pensioenscenario een gevolg is van de getroffen herzieningen van de socialezekerheidsregelingen, terwijl in het participatiescenario is aangenomen dat de EU-doelstellingen door autonome ontwikkelingen en flankerend beleid in 2010 zullen zijn gerealiseerd.

7.4.5 Inkomensongelijkheid en armoede

A priori valt te verwachten dat de aanstaande vergrijzingsgolf de inkomensstegenstellingen binnen de bevolking zal verscherpen. Doordat het inkomen van gepensioneerden gemiddeld lager is dan dat van werkenden, heeft een toename van hun aandeel in de bevolking theoretisch twee effecten: meer mensen zullen onder de armoedegrens belanden en de totale inkomensongelijkheid loopt op doordat de inkomensverschillen tussen actieven en gepensioneerden zwaarder gaan wegen.

Tabel 7.8 Inkomensongelijkheid en armoede in vier scenario's, 2000 en 2025

	2000	2025			pensioen-scenario
		basis-scenario	participatie-scenario	WAO/WW-scenario	
inkomensongelijkheid (Gini-coëfficiënt)	0,253	0,260 (+0,007)	0,257 (+0,004)	0,261 (+0,008)	0,261 (+0,008)
armoede (aandeel huishoudens met inkomen < 60% mediaan, in %)	10,8	11,6 (+0,8)	10,9 (+0,1)	11,6 (+0,8)	11,2 (+0,4)

Bron: Eurostat (ECHP) SCP-bewerking

In het *basisscenario* doen beide effecten zich inderdaad voor, maar de uitkomsten van de simulatie geven aan dat ze niet heel groot zijn. De Gini-coëfficiënt, een gangbare maatstaf voor ongelijkheid, loopt licht op, van 0,253 naar 0,260. Het armoedepercentage – hier afgemeten aan de relatieve EU-norm³³ (60% van het mediane inkomen) – vertoont eveneens een bescheiden stijging, van 10,8 naar 11,6%. De distributieve effecten van de vergrijzing zijn in de eerste plaats beperkt doordat het inkomen van de toekomstige ouderen niet heel veel lager is dan dat van de bevolking als geheel; in 2025 bedraagt dit voor een alleenstaande gepensioneerde naar verwachting 94% van het landelijk gemiddelde (thans 92%). Daarnaast zijn de inkomensverschillen binnen de potentiële beroepsbevolking en de gepensioneerden groter dan die tussen deze twee groepen. Veranderingen in de omvang van deze leeftijdscategorieën brengen daardoor geen grote verschuivingen in de totale inkomensverdeling teweeg.

In de drie andere scenario's is het beeld grotendeels hetzelfde: een beperkte stijging

van de ongelijkheid en relatieve armoede. Het participatiescenario komt op beide indicatoren iets lager uit dan de basisvariant, en het pensioenscenario leidt tot iets minder armoede. De WAO/WW-variant levert vrijwel dezelfde resultaten op als het basisscenario.

Als men een toename in de ongelijkheid en armoede als onwenselijk beschouwt, leidt het *participatiescenario* verhoudingsgewijs dus tot iets betere uitkomsten. Dat komt deels door de lagere uitkeringsafhankelijkheid in de groep jonger dan 65 jaar, maar is vooral een gevolg van de kleinere inkomensverschillen tussen gepensioneerden en werkenden (vanwege de hogere pensioenopbouw). Zo ligt het armoedepercentage onder de grootste groep gepensioneerden, de mensen die met een partner samenwonen (15% van de bevolking in 2025), 3 procentpunten lager dan in de basisvariant.

In het *WAO/WW-scenario* heeft de instroombeperking tot gevolg dat meer mensen een beroep zullen moeten doen op hun werkende partner of de bijstand. Op zich vergroot dit de ongelijkheid en armoede, maar het effect wordt goeddeels tenietgedaan doordat er ook meer mensen aan het werk blijven. Dit drukt de uitkeringsafhankelijkheid beneden de pensioenleeftijd en zorgt voor een hogere pensioenopbouw. Wél is de armoede onder de resterende uitkeringsafhankelijken jonger dan 65 jaar relatief hoger dan in het basisscenario: +6 procentpunten bij alleenstaanden, +4 procentpunten bij eenoudergezinnen, en +13 procentpunten bij samenwonenden.

Dat het *pensioenscenario* zulke beperkte verdelingseffecten heeft, is wellicht verrassend, aangezien de lasten zich in deze variant tamelijk gunstig bleken te ontwikkelen. De beperkte toename van de inkomensongelijkheid komt uit twee tegengestelde ontwikkelingen voort. Beneden de pensioenleeftijd neemt de inkomensongelijkheid nog wat sterker toe dan in de WAO/WW-variant. Dit komt doordat de ouderen die geen beroep meer kunnen doen op de prepensioenregeling, langer zullen doorwerken én verhoudingsgewijs vaker zullen terugvallen op een werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- of bijstandsuitkering. Bij de 65-plussers neemt de inkomensongelijkheid echter af. Ouderen zonder of met een beperkt aanvullend pensioen ervaren door de netto-nettokoppeling geen financieel nadeel van de premieheffing over de AOW. Als er sprake is van een hoger aanvullend pensioen zijn de inkomenseffecten echter vrij substantieel. Zodoende verkleint de invoering van premieheffing de inkomensverschillen binnen de groep ouderen, hetgeen de groeiende ongelijkheid bij de bevolking tot 65 jaar voor een groot deel – maar niet volledig – compenseert. De beperkte stijging van het armoedepercentage in dit scenario komt voort uit de netto-nettokoppeling, die in veel gevallen voorkomt dat ouderen door de premieheffingsmaatregel onder de armoedegrens belanden.

Bij deze resultaten past de kanttekening dat de onderzochte scenario's betrekkelijk dicht bij het huidige stelsel blijven, waardoor men ook geen al te grote distributieve effecten kan verwachten. In de recente SCP-studie is voor Nederland ook een ingrijpender variant geanalyseerd (Soede et al. 2004). Net als in het WAO/WW-scenario kan

men hierin minder gemakkelijk een beroep doen op de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, maar daarnaast wordt het volume in de bijstandswet teruggedrongen via een aanscherping van de middelentoets (eigen inkomen en vermogen van het huishouden). Bovendien worden de arbeidsongeschiktheids- en pensioenuitkeringen voor nieuwe gevallen met gemiddeld 20% verlaagd en wordt de pensioenleeftijd twee jaar opgetrokken. In dit ingrijpender 'institutionele hervormingsscenario' loopt de ongelijkheid sterker op: de Gini-coëfficiënt bereikt in 2025 een waarde van 0,268 (+0,015 punt). Ook de armoede stijgt meer dan in de hier onderzochte varianten, naar 14,5% in 2025 (+3,7 procentpunt). Dat komt vooral door de groeiende armoede onder gepensioneerden, waarvan ten opzichte van 2000 bijna een verdubbeling optreedt (van 10% naar 19%). Ingrijpender maatregelen kunnen dus verdergaande verdelingseffecten hebben dan de varianten die hier zijn geanalyseerd. Maar vanzelfsprekend is het mogelijk dat de lasten in dat geval ook lager uitkomen: in 2025 ligt het theoretisch premietarief van deze verdergaande hervormingsvariant met 24,4% beduidend onder dat van het hier gepresenteerde pensioenscenario.

7.4.6 Conclusies

De analyses voeren tot een aantal gevolgtrekkingen:

- Volgens alle varianten die hier zijn onderzocht, stijgen tussen 2000 en 2025 de financiële lasten aanzienlijk en lopen de inkomensongelijkheid en armoede licht op. De distributieve effecten zijn echter minder groot dan wel wordt aangenomen. Weliswaar is er in ieder scenario bij bepaalde bevolkingsgroepen sprake van toenemende inkomensstegenstellingen, maar dat wordt vaak geheel of gedeeltelijk gecompenseerd doordat de armoede en ongelijkheid bij andere categorieën dalen.
- In het basisscenario lopen de lasten het sterkst op en ontwikkelt de arbeidsdeelname zich het minst gunstig: de vergrijzing van de mannelijke beroepsbevolking legt meer gewicht in de schaal dan de groeiende arbeidsdeelname van vrouwen. De ongelijkheid en armoede nemen doorgaans iets meer toe dan in de andere varianten.
- Het scenario waarin de pensioenen worden hervormd door de mogelijkheden tot vervroegde uittreding te minimaliseren en premie te heffen over de AOW-uitkering, leidt tot de geringste lastenstijging. De effecten op de totale inkomensverdeling en het landelijke armoedepercentage blijven tot 2025 beperkt, onder de voorwaarde dat de netto-nettokoppeling blijft gehandhaafd en de premieverzwaarings geleidelijk wordt ingevoerd. Het heeft ook vrij gunstige effecten op de arbeidsdeelname, al zal die onder de mannelijke beroepsbevolking ook in dit scenario licht dalen door de vergrijzing.
- Een participatiescenario is financieel minder aantrekkelijk dan soms wordt verondersteld, vooral doordat een hogere arbeidsdeelname leidt tot de opbouw van meer pensioenrechten en op die manier de totale uitgaven – met inbegrip van de aanvullende pensioenen – opstuwet. Wel nemen de ongelijkheid en armoede het minst toe wanneer de EU-doelstellingen voor de arbeidsdeelname in de toekomst door autonome ontwikkelingen en flankerend beleid zouden worden gerealiseerd. Het verschil met de andere varianten is in dit opzicht echter niet heel groot.

- Het WAO/WW-scenario leidt op termijn tot lagere lasten en een hogere arbeidsdeelname dan de basisvariant, terwijl de effecten op de totale inkomensverdeling en het armoedepercentage beperkt blijven. Wel zal de geslonken groep mensen die in de uitkeringsregelingen achterblijft, vaker onder de armoedegrens belanden.
- Het ‘stapelen’ van beleidsmaatregelen in verdergaande hervormingsvarianten kan leiden tot een sterkere toename van ongelijkheid en armoede en tot meer lastenreductie dan in de scenario’s die in deze paragraaf centraal stonden.

7.5 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk is de toekomst van de sociale zekerheid vanuit een aantal gezichtspunten belicht. Allereerst werden acht *recente beleidstrends* besproken. Hieruit kwam naar voren dat de corporatistische elementen in het stelsel de laatste tijd minder centraal zijn komen te staan. Dit uit zich in een minder prominente rol voor werkgeversorganisaties en vakbonden in de uitvoering, het verwijderen van kostwinnersvoordelen in de regelingen, en de ontmoediging van collectief gefinancierde *early exits*. Daar staat tegenover dat de Scandinavische en Angelsaksische elementen aan belang lijken te winnen: de eerste via het beleid gericht op activering en armoedebestrijding, de laatste via de verschuiving naar meer financiële prikkels, de toespitsing van de regelingen op de meest behoeftigen en de tendens tot ‘individualisering van het sociale’. Met dit laatste wordt bedoeld op terugdringing van de collectieve regulering en vergroting van de verantwoordelijkheid van burgers en individuele werkgevers. Als die trends bij toekomstige stelselwijzigingen richtinggevend blijken, zou uiteindelijk een gemengd sociaal-democratisch/neoliberaal stelsel kunnen ontstaan. Op voorhand valt daarbij niet aan te geven of dit een evenwichtige hybride zal worden, een betrekkelijk karig ‘Scandinavisch’ systeem, of een ‘Amerikaans’ stelsel met een Noords randje. Duidelijk is wel dat een dergelijke mix een breuk inhoudt met de Nederlandse traditie, waarin sociaal-democratische en corporatistische elementen worden gecombineerd. Ook is zo’n nieuwe hybride niet onproblematisch, aangezien er een fundamentele spanning bestaat tussen de brede solidariteit die in de Scandinavische stelsels wordt nagestreefd en de residuele voorzieningen van de neoliberale systemen.

Daarna werd de vraag opgeworpen of de te *verwachten maatschappelijke ontwikkelingen* veranderingen in de sociale zekerheid onvermijdelijk maken. Het antwoord daarop luidt goeddeels ontkennend:

- De vergrijzing noopt niet tot ingrijpende aanpassingen van de inkomensvervangende regelingen.
- Arbeidsmarktrends blijken vooralsnog minder af te wijken van de huidige situatie dan toekomstvorsers menen.
- De sociaal-demografische individualisering is onder de huidige uitkeringsontvangers al hoog en de voornaamste kostwinners-elementen zijn al goeddeels uit de regelingen verwijderd.

- De arbeidsdeelname van vrouwen zal verder stijgen, maar het is kwetsief of het hierdoor noodzakelijk wordt ‘nieuwe regelingen voor nieuwe risico’s’ te treffen. Om arbeid en zorg te kunnen combineren lijken veel huishoudens niet te opteren voor dure, kortlopende verlofregelingen, maar voor een structurele oplossing: deeltijdwerk van vrouwen, met een beperkte mate van formele of informele kinderopvang.
- Het afvalligheidsprobleem (vanuit het eigen belang handelende, berekenende uitkeringsontvangers en premiebetalers) is de laatste decennia gegroeid, maar er is geen reden om aan te nemen dat het stelsel om die reden fundamenteel moet worden herzien.
- De internationalisering maakt nog geen wijzigingen in het bestaande systeem nodig – niet vanuit het oogpunt van de globalisering, niet vanwege de convergentie binnen de Europese Unie, en evenmin vanwege een groei van het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsstoerisme.

Er zijn wel enkele aandachtspunten voor de toekomst. In de eerste plaats het in toenemende mate arbitraire karakter van de traditionele risico-onderscheidingen in de regelingen: de grenzen tussen werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en behoefte zijn in veel gevallen betrekkelijk vaag. Maar ook de positie van de welvarende middenklasse in het stelsel en de etnisering van de uitkeringsafhankelijkheid verdienen aandacht. Of die trends ingrepen in een bepaalde richting onontkoombaar maken, valt echter te betwijfelen.

Bij de resultaten van het onderzoek onder burgers sprong vooral de kloof tussen hun verwachtingen en hun wensen in het oog. Het aspiratieniveau lijkt bij velen hoger te liggen dan het stelsel dat men in het verschiep ziet liggen, te bieden heeft. Het liefst zag men de huidige sociale zekerheid gehandhaafd of de activering een centraler plaats krijgen. Men verwacht evenwel dat het stelsel ‘minder’ zal worden. Daarbij is er betrekkelijk weinig aanhang voor de systeemaanpassingen die in het huidige politieke debat regelmatig worden voorgesteld: een ombouw in de richting van een driepijlermodel, een ministelsel, een levensloopachtig ‘spaarmodel’ of een gedeeltelijk basisinkomen kan nog niet op brede maatschappelijke steun rekenen.

Uit de verkenning van de toekomstige effecten van de sociale zekerheid blijkt dat de lasten volgens alle doorgekende scenario’s substantieel zullen toenemen, maar dat de distributieve veranderingen over het geheel genomen beperkt zijn. In het WAO/ww-scenario neemt echter de armoede onder de geslonken groep uitkeringsontvangers wat meer toe. Het participatiescenario, waarin de arbeidsdeelname zonder systeemaanpassingen oploopt, resulteert in de laagste veranderingen in ongelijkheid en armoede; door de stijgende opbouw van pensioenrechten ontwikkelen de lasten zich echter minder gunstig dan wel wordt aangenomen. De inkomstestegeningen en de armoede kunnen groter worden indien een aantal van de hier onderzochte beleidsopties wordt gecombineerd.

Eerder werd opgemerkt dat de sociale zekerheid tot doel heeft collectieve wenselijkheden te realiseren en gemeenschappelijke nadelen te beperken. Valt te verwachten dat het stelsel de gedeelde doelen rond 2020 beter of slechter bereikt dan thans? Het antwoord kan op basis van de hier verrichte analyses, vanzelfsprekend, niet anders dan speculatief zijn. De simulaties geven twee zaken aan: het is plausibel dat de totale lasten en heffingen zullen toenemen, maar dit hoeft niet over de gehele linie tot een sterke toename van ongelijkheid of armoede te leiden. Het eerste is vermoedelijk niet onoverkomelijk, het laatste valt vanuit de vrij solidaire Nederlandse traditie positief te beoordelen.

Wat echter te denken geeft, is dat de huidige burgers blijk geven van zo'n sterke gehechtheid aan het bestaande stelsel. Dat heeft wellicht te maken met een zekere neiging tot conservatisme of met de manier waarop de huidige generaties hun belangen percipiëren. Maar misschien is er sprake van een meer fundamentele kloof tussen beleid en bevolking. Waar in het beleid het accent sterk lijkt te liggen op de negatieve economische en sociale effecten van de regelingen, hebben de burgers misschien meer oog voor de positieve functies van de collectieve sociale zekerheid in het eigen leven: een redelijk hoog bestaansminimum, een voldoende mate van inkomenscontinuïteit en collectieve steun gericht op integratie op de arbeidsmarkt en het maatschappelijk verkeer. Wel is het denkbaar dat de toekomstige generaties de potentiële dysfuncties van een uitgebreid sociaal stelsel zwaarder zullen laten wegen, omdat de lasten ervan bij hen zullen neerslaan. Bij de huidige jongeren is daarvan overigens nog weinig zichtbaar: zij slaan de bestaande regelingen vaak even hoog aan als ouderen en zij willen bijvoorbeeld eerder een verlaging dan een verhoging van de pensioenleeftijd. Voorlopig lijken nieuwe ingrijpende herzieningen van de sociale zekerheid daarom het risico in zich te dragen, dat zij op electoraal of maatschappelijk verzet zullen stuiten.

- ¹ In de kabinetsplannen van maart 2004 wordt de WAO-oude-stijl beperkt tot mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Op deze Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA) kan men aanspraak maken bij een verlies van 80-100% van de verdien capaciteit – de hoogste arbeidsongeschiktheidsklasse van de huidige WAO –, én wanneer op objectief-medische gronden binnen vijf jaar herstel van de arbeidscapaciteit niet te verwachten is. Een IVA-uitkering bedraagt net als in de WAO 70% van het laatstverdiende loon. Dit wordt in 2006 met 5% verhoogd als de IVA-instroom blijven ten hoogste 25.000 personen is. In dat geval vervalt ook de premiedifferentiatie voor grotere werkgevers (bij bedrijven met minder dan 25 werknemers is deze 'Pembasystematiek' in 2003 al afgeschaft).

Mensen die na twee jaar ziekte voor meer dan 35% arbeidsongeschikt zijn, maar geen recht op de IVA-uitkering hebben, kunnen in de kabinetsplannen aanspraak maken op de nieuwe Werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). Eerst krijgen zij een loongerelateerde uitkering. De duur daarvan hangt, net als in de ww, af van het feitelijk arbeidsverleden en bedraagt een half tot vijf jaar. Indien gedeeltelijk arbeidsongeschikten niet werken, ontvangen zij in die periode 70% van hun voormalige (gemaximeerde) dagloon. Werken zij wel, dan krijgen zij een loonsuppletie ter hoogte van 70% van het verschil tussen hun arbeidsinkomen en het (gemaximeerde) oude dagloon. Op die manier beoogt het kabinet de financiële prikkel tot werken te vergroten.

Na afloop van de loongerelateerde periode kan een gedeeltelijk arbeidsongeschikte die voldoende werkt, tot het 65ste jaar de loonsuppletie blijven ontvangen. Als hij of zij niet of te weinig werkt, kan er aanspraak bestaan op de WGA-vervolguitkering. Deze is 70% van het wettelijk minimumloon, vermenigvuldigd met het arbeidsongeschiktheidspercentage. Bij de vervolguitkering vindt niet, zoals in de bijstand, een toets op het eigen vermogen of het inkomen van de partner plaats.

Werkloze WGA'ers kunnen voor het deel dat zij arbeidsongeschikt zijn, een beroep doen op de Werkloosheidswet of de bijstand.

Het kabinet is verder van plan een aparte dekking voor het *risque professionnel* in te voeren. Dit is opmerkelijk, omdat bij de invoering van de WAO in 1967 het maken van een onderscheid tussen beroepsgebonden en 'sociale' arbeidsongeschiktheid expliciet werd afgewezen. Deze nieuwe Extra garantieregeling beroepsrisico's (EGB) is vermoedelijk noodzakelijk om aan de internationale verdragen te blijven voldoen, vooral ILO-verdrag 121, waaruit volgt dat de uitkeringshoogte bij volledige en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid niet te zeer uiteen mag lopen. Daarnaast beoogt het kabinet het ontstaan van een 'claimcultuur' tegen te gaan. Doordat de inkomenssterfval bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid aanzienlijk kan zijn, wordt het waarschijnlijker dat mensen die door een arbeidsongeval of beroepsziekte niet meer kunnen werken, de financiële schade civielrechtelijk op de werkgever gaan verhalen. De EGB vrijwaart de werkgevers daarvan: volgens het kabinet vergoedt de regeling de geleden schade in afdoende mate, waardoor ze in de plaats treedt van de civielrechtelijke aansprakelijkheid.

De EGB verplicht werkgevers in de marktsector private verzekeringen af te sluiten tegen het risico op bedrijfsongevallen en beroepsziekten bij hun werknemers. Als die zich manifesteren, krijgen de getroffen werknemers recht op een uitkering met een aantal componenten. De belangrijkste daarvan is de inkomensdervingsuitkering, die bij

beroepsgebonden volledige arbeidsongeschiktheid 70% van het loon bedraagt, vanaf de eerste ziektedag. Daarnaast voorziet de EGB in vergoedingen van ziektekosten en personenschade, en in een nabestaandenuitkering wanneer de werknemer door het beroepsrisico komt te overlijden.

Van de huidige arbeidsongeschikten zal het uitkeringsrecht op grond van de nieuwe criteria vanaf 1 oktober 2004 opnieuw worden beoordeeld. Dit geldt niet voor wao'ers ouder dan 55 jaar en mensen die bij eerdere herbeoordelingsoperaties werden ontzien.

- ² De Wet werk en bijstand (WWB) vervangt de Algemene bijstandswet, de IOAW, de IOAZ, de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het Besluit instroom/doorstroombanen. De WWB beoogt meer bijstandsgerechtigden tot betaald werk te brengen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor hun reïntegratie en ook voor de arbeidsinpassing van ontvangers van nabestaandenuitkeringen en niet-uitkeringsgerechtigden ('nuggers'). De wet beoogt de bijstandslasten in 2006 met 5% te verminderen, na correctie voor de economische conjunctuurontwikkeling. Kernelementen van de WWB zijn:
- Iedere bijstandsontvanger heeft de plicht werk te zoeken, algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en aangeboden reïntegratievoorzieningen te benutten. Voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 12 jaar geldt de arbeidsverplichting alleen wanneer er adequate voorzieningen zijn, die de combinatie van arbeid en zorg mogelijk maken. Bij werkzoekenden vanaf 57,5 jaar moet de gemeente vaststellen of er reguliere arbeid beschikbaar is, gezien de huidige stand van de conjunctuur. Zo niet, dan kan een eenmalige ontheffing van de arbeidsplicht worden verleend.
 - Categoriale verlening van bijzondere bijstand is niet langer mogelijk: het recht op deze aanvullende voorzieningen voor bijzondere kosten moet individueel worden beoordeeld. Dit geldt niet voor chronisch zieken en gehandicapten die vanwege hun ziekte of handicap ultimo 2003 bijzondere bijstand ontvingen.
 - Mensen die ten minste vijf jaar onafgebroken op het niveau van het sociaal minimum leven, kunnen jaarlijks een langdurigheidstoelage aanvragen.
 - De gemeente heeft zorgplicht voor mensen die niet zelfstandig aan een baan kunnen komen, de cliënt kan aanspraak maken op ondersteuning door de gemeente bij reïntegratie.
 - Gemeenten krijgen de kosten van de WWB vooraf volledig gebudgetteerd. Het budget is in twee delen gesplitst. Het 'inkomensdeel WWB' (I-budget) is bestemd voor de bijstandsuitkeringen aan mensen jonger dan 65 jaar. Aan gemeenten met meer dan 60.000 inwoners wordt het budget toegekend op basis van een objectief verdeelmodel. De verdeelsleutel moet zoveel mogelijk gebaseerd zijn op indicatoren die de werkelijke behoefte aan bijstandsgelden aangeven, maar waarop het gemeentelijk beleid niet of nauwelijks van invloed is. Voor middelgrote gemeenten (40.000-60.000 inwoners) wordt slechts een deel van het I-budget op grond van het verdeelmodel bepaald, bij kleinere gemeenten is de historische ontwikkeling van de lasten bepalend. De gemeente kan een overschot in het inkomensdeel vrij besteden, maar moet voor een tekort een oplossing zoeken op de eigen begroting. Aanvullende rijksfinanciering is alleen mogelijk bij een overschrijding die meer dan 10% bedraagt (het eigen risico), en pas na een positief oordeel van een toetsingscommissie. Het 'werkdeel WWB' (W-budget) kan de gemeente naar eigen inzicht inzetten om haar inwoners te ondersteunen bij het zoeken naar reguliere of gesubsidieerde arbeid. Een budgetoverschot of -tekort mag voor 75% worden doorgeschoven naar het volgende jaar. Overschotten op het I-budget mogen worden toegevoegd aan het W-budget, maar andersom niet.

- 3 Deze paragraaf bevat een vrij algemene analyse van de beleidsveranderingen in de periode 1980-2004. Veel details zijn in eerdere edities van het Sociaal en Cultureel Rapport uitgebreider beschreven (zie met name SCP 1998, 2002).
- 4 De doelstellingen zijn: de bevordering van de deelneming aan het arbeidsproces en van de toegang van iedereen tot alle hulpmiddelen, rechten, goederen en diensten; het voorkomen van uitsluitingsrisico's; het optreden ten behoeve van de meest kwetsbaren; en de 'mobilisatie' van alle actoren (SZW 2003).
- 5 Veldkamp (1984: 22) spreekt in dit verband van de causaliteitsstriptiek van de sociale verzekeringen:
- de te betalen premie hangt af van het risico dat men loopt;
 - het niveau van de uitkering of voorziening is een afgeleide van de betaalde premie;
 - de hoogte van deze prestaties is proportioneel aan de geleden schade (de manifestatie van het risico).
- 6 In één opzicht werden (en worden) de rechten van vrouwen bij het aanhalen van de arbeidsverledeneisen echter wel beschermd: de jaren die aan de verzorging van jonge kinderen zijn besteed, tellen mee bij de bepaling van het arbeidsverleden, ook als er geen betaalde arbeid werd verricht. Vanzelfsprekend is dit een zeer corporatistisch element in de regeling.
- 7 Bij werkenden daalde het aandeel traditionele kostwinnersgezinnen in dezelfde periode van 40% naar 12% (SCP 1998: 464-465).
- 8 Het Deense *Fortidspension* is bestemd voor ingezetenen wier arbeidsvermogen permanent voor ten minste de helft is gereduceerd. Dat zijn niet alleen arbeidsongeschikten, maar ook bepaalde nabestaanden (ouder dan 50, zorg voor kinderen, en geen eerdere arbeidservaring) en mensen tussen de 50 en 67 jaar bij wie uittreding om medische of sociale redenen noodzakelijk wordt geacht.
- 9 Het restant (34%) bestond volgens Engbersen (1990) uit reitraitisten en ritualisten. Langdurig werklozen van die typen hebben zich afgewend van de arbeidsmarkt, maar nemen niet hun toevlucht tot informele strategieën, zoals zwart werken.
- 10 Dit kan te maken hebben met de kleine groep personen (216 respondenten) die door Engbersen (1990) werd onderzocht, alsmede met het feit dat het hier niet ging om een representatieve steekproef.
- 11 De cijfers hebben betrekking op eind 2002. Van de gekorte groep was minder dan de helft (43%) van Nederlandse komaf. Bij de allochtonen vormden mensen geboren in voormalig Nederlands-Indië (9% van het totaal) de grootste groep. Andere categorieën bestaan uit Surinamers (7%), Turken (4%), Marokkanen (4%), Antillianen (1%), Italianen (1%), Spanjaarden (1%), mensen uit voormalig Joegoslavië (1%), en uit de buurlanden Duitsland en België (in totaal 5%). Overigens is van een relatief omvangrijke groep (16%) het geboorteland onbekend. Sommige allochtone groepen hebben vaak hoge kortingspercentages. Bij de gekorte AOW'ers afkomstig uit Suriname, de Antillen, Turkije, Marokko en ex-Joegoslavië wordt 71% à 89% geconfronteerd met een korting op de uitkering van ten minste 20%. Van de gekorte autochtonen heeft een kwart zo'n hoge korting (SVB 2003).
- 12 Dit vormt een uitwerking van de overkoepelende doelstelling die tijdens de Europese Top van Lissabon (maart 2000) werd afgesproken, en waarbij de ambitie werd gesteld binnen tien jaar tot een zodanige economische, sociale en ecologische vernieuwing te komen, dat Europa 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld wordt, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang'.

Deze doelstelling is vermoedelijk wat hoog gegrepen, maar er zijn wel aanzetten gegeven om te komen tot een gemoderniseerd Europees sociaal model. Op de bijeenkomsten van de Europese Raad in Stockholm en Göteborg (2001) werd afgesproken dat de gevolgen van de vergrijzing met een drievoudige strategie moesten worden aangepakt: beperking van de nationale schuld, vergroting van de arbeidsdeelname en aanpassing van het socialezekerheidsstelsel, met inbegrip van de pensioenen. Tijdens de Europese Top van Barcelona (2002) zijn deze doelstellingen uitgewerkt. De betaalbaarheid van het stelsel moet worden veiliggesteld door het aantal werkenden te verhogen, het arbeidzame leven te verlengen, de pensioen- en uitkeringssystemen te moderniseren en de particuliere pensioenopbouw te stimuleren. De pensioenen moeten in de toekomst bovendien toereikend zijn. Het sociaal beleid moet erop gericht zijn het risico op armoede en sociale uitsluiting onder ouderen te verkleinen, en moet bevorderen dat mensen na hun pensionering het verworven levenspeil in redelijke mate behouden. De solidariteit tussen generaties en ouderen dient te worden bevorderd om aanvaardbare niveaus van ongelijkheid te realiseren.

Op de Europese Top van Nice (december 2000) zijn als kerndoelstellingen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting afgesproken: bevorderen van de arbeidsparticipatie; stimuleren van de toegang van eenieder tot alle hulpmiddelen, rechten, goederen en diensten; voorkomen van het risico op sociale uitsluiting; maatregelen ten behoeve van de meest kwetsbare groepen; en stimuleren van alle betrokken partijen (o.a. maatschappelijke organisaties). In de bijeenkomst te Laken (2001) is vervolgens een aantal indicatoren vastgesteld om armoede en sociale uitsluiting te meten. Zij worden gebruikt om in kaart te brengen wat de effectiviteit van het beleid is, zoals dat is vastgelegd in de Nationale Actieplannen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAP/Incl). De lidstaten behouden hierbij overigens een grote mate van beleidsvrijheid en lijken daar op uiteenlopende wijze gebruik van te maken (CPB/SCP 2003: 37-47; SCP/CBS 2003: 97-136).

- ¹³ Over het algemeen zijn de vragen in het blok 'sociale zekerheid' van deze enquête goed beantwoord: per vraag zijn er hooguit 52 respondenten van wie een antwoord ontbreekt.
- ¹⁴ In hoofdstuk 3 werd een aanmerkelijk minder gunstig oordeel over de invloed van minderheden op de sociale zekerheid aangetroffen. Bijna driekwart van de respondenten acht het (zeer) waarschijnlijk dat in 2020 het socialezekerheidsstelsel onbetaalbaar zal zijn geworden vanwege de toestroom van migranten naar Nederland. Het verschil met de huidige resultaten is vermoedelijk toe te schrijven aan de wijze van vraagstelling: lang niet iedereen die meent dat de betaalbaarheid van het stelsel vermindert als gevolg van de instroom van minderheden, zal dit ook zien als de belangrijkste reden dat de sociale zekerheid onder druk staat.
- ¹⁵ De beleidsmatige armoedegrens is gelijk aan 105% van het sociaal minimum, dat zelf weer gelijk is aan de bijstand (personen tot 65 jaar) of het AOW-pensioen (65-plussers).
- ¹⁶ De politieke voorkeur is hier geoperationaliseerd als de partij waarop men zegt te zullen stemmen als er nu verkiezingen voor de Tweede Kamer zouden zijn.
- ¹⁷ De Homals-techniek analyseert de samenhangen tussen – in dit geval – de acht achtergrondkenmerken en hun categorieën, en spoort de onderliggende dimensies op. Er is sprake van een Homals-oplossing in twee dimensies (eigenvalue respectievelijk 0,28 en 0,18). De vier typen respondenten komen overeen met de kwadranten die door deze twee dimensies worden gevormd.
- ¹⁸ In feite zullen veel respondenten bij deze laatste vraag mogelijk niet denken aan de leeftijd waarop men recht heeft op AOW, maar aan de leeftijd waarop men met vervroegd pensioen kan gaan.

- ¹⁹ Feitelijk varieerde de gewenste pensioenleeftijd van 45 tot en met 92 jaar. Zowel aan de boven- als aan de onderkant van deze verdeling zijn de ‘extreme scoorders’ samengevoegd. Dit heeft geen invloed gehad op de gemiddelden die in de tekst genoemd worden.
- ²⁰ De zes stelselvarianten zijn in de vragenlijst als volgt omschreven.
- Geen verandering:* ‘Er verandert niet veel in de sociale zekerheid: de overheid blijft verantwoordelijk voor de bijstand, de ww, de WAO en de AOW.’
- Belangrijke rol werkgevers:* ‘De overheid is alleen verantwoordelijk voor het bestaansminimum (bijstandsniveau). De werkgevers zorgen voor aanvullende uitkeringen bij werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen tot bijvoorbeeld 70% van het laatstverdiende loon. Daarbovenop kunnen burgers zich nog particulier bijverzekeren.’
- Eigen verantwoordelijkheid:* ‘De overheid is alleen verantwoordelijk voor het bestaansminimum (bijstandsniveau). Iemand die een hogere uitkering wil, moet zelf een particuliere verzekering afsluiten voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen.’
- Verplicht werken:* ‘De overheid zorgt ervoor dat werklozen en arbeidsongeschikten een baan krijgen aangeboden waarin zij nuttig werk voor de samenleving doen. In ruil daarvoor krijgen zij het minimumloon. Het is verplicht het aangeboden werk te aanvaarden. Alleen ernstig zieke mensen zijn niet verplicht te werken.’
- Basisinkomen:* ‘De bestaande uitkeringsregelingen vervallen. Iedereen, of men nu werkt of niet, krijgt van de overheid een vast bedrag. Dit bedrag is ongeveer 35% van het minimumloon (nu zou dat neerkomen op 370 euro per maand). Iemand zonder werk wordt niet verplicht een betaalde baan te zoeken.’
- Sparen voor een uitkering:* ‘De bestaande uitkeringsregelingen worden vervangen door één regeling. Door het betalen van premie spaart men voor een uitkering. Hoe meer premie men betaalt, hoe meer uitkeringsrechten men opbouwt. Die kan men aanspreken als men werkloos of arbeidsongeschikt wordt, of eerder met pensioen wil gaan. Ook kan men er zorgverlof of studieverlof mee betalen. Als men een beroep doet op de regeling, wordt het gespaarde bedrag aangesproken en blijft er minder over voor latere uitkeringen.’
- ²¹ Vergelijking van de opvattingen en wensen van jongeren met die van 35-54-jarigen en 55-plussers is niet mogelijk op grond van de onderscheiden vier typen van respondenten. Weliswaar zijn 16-34-jarigen oververtegenwoordigd binnen het type ‘jonge wereldverbeteraars’, maar dat betekent niet dat er sprake is van een een-op-een-relatie. De uitspraken over de jongeren zijn gebaseerd op multi-pele classificatieanalyses, met de diverse opvattingen en wensen (gedichotomiseerd) als afhankelijke variabelen en de achtergrondkenmerken als voorspellende variabelen. Beschreven is telkens het gecorrigeerde effect van leeftijd, dat wil zeggen nadat rekening is gehouden met de invloed van geslacht, opleidingsniveau, subjectieve arbeidsmarktpositie, welvaartspositie, mate van algemene tevredenheid, optimisme over de toekomst van Nederland en politieke voorkeur.
- ²² In enkele eerdere SCP-studies kwamen zulke fundamentele varianten wel aan bod, zie bijvoorbeeld Van Herwaarden (1986) en Vrooman en De Kemp (1995).
- ²³ De beperking tot 2025 houdt in dat de situatie tijdens het hoogtepunt van de vergrijzing, dat in Nederland rond 2035-2040 wordt verwacht, niet door deze analyse in beeld komt. Dit hangt samen met de ‘toekomsthorizon’ waarvoor in dit Sociaal en Cultureel Rapport gekozen is, en met het gegeven dat de hier gebruikte demografische huishoudensprognose van Eurostat niet verder loopt. De analyse geeft naar verwachting echter wel een goede indicatie van de trends in termen van betaalbaarheid, arbeidsdeelname, ongelijkheid en armoede die met de verschillende scenario’s samenhangen.
- ²⁴ De andere Lissabon-doelstellingen met betrekking tot de arbeidsdeelname zijn al gerealiseerd: de algemene arbeidsdeelname dient in 2010 70% te zijn, die van vrouwen 60%. In Nederland lag dit in 2000 op respectievelijk 72% en 63%.

- ²⁵ De daling van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is kleiner dan de door het kabinet geraamde afname van het aantal WAO'ers. Dit komt doordat de WAO frequent zal worden vervangen door een loonaanvullingsuitkering. Zowel bij de WAO als de WW is aangenomen dat de volumereductie wordt gerealiseerd door de instroom te beperken. Substitutie naar andere uitkeringsregelingen is gemodelleerd via elasticiteitsmatrices.
- ²⁶ De AOW kent thans een netto-nettokoppeling aan het minimumloon. Als het heffings-tarief wordt verhoogd, zal de bruto-AOW daarom zodanig worden verhoogd dat de uitkering netto hetzelfde blijft.
- ²⁷ De substitutie-effecten zijn berekend aan de hand van elasticiteiten per geslachts/leeftijdscategorie, ontleend aan het European Community Household Panel Survey (ECHP).
- ²⁸ De veronderstelde groei van de arbeidsproductiviteit is ontleend aan de lange-termijnverwachting van de *Working group on ageing* van het *Economic Policy Committee* (EPC 2001). Deze groep experts beschouwt dit als het groeipercentage waarnaar de Europese landen in 2030 waarschijnlijk zullen convergeren. In het hoofdonderzoek wordt uitgebreider op deze veronderstelling ingegaan (Soede et al. 2004).
- ²⁹ Gebruik is gemaakt van 1999-meting voor Nederland uit het ECHP, die naar de situatie in 2000 is aangepast. Dit bestand is afgeleid van het Sociaal-economisch panelonderzoek (SEP) en bevat inkomensgegevens van 9600 personen in bijna 5000 huishoudens. Het inkomen is per individu bekend en uitgesplitst naar acht componenten: loon, winstinkomen, kapitaalinkomen, pensioenuitkering, arbeidsongeschiktheidsuitkering, werkloosheidsuitkering, bijstandsuitkering en overige inkomsten. De pensioenuitkering bevat zowel de AOW-uitkering als de aanvullende ouderdoms- en nabestaandenpensioenen.
- ³⁰ In het participatiescenario is aangenomen dat de arbeidsdeelname van ouderen autonoom stijgt tot 50% in 2010 en daarna niet meer daalt. De participatie van mannen in de leeftijdscategorie 15 tot 54 jaar wordt in dit scenario stabiel verondersteld (anders dan in het basisscenario, waar sprake is van een lichte daling). De participatiegraad van vrouwen volgt de prognose van het basisscenario.
- In het WAO/WW-scenario is de vermindering van het aantal arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen gemodelleerd door het volume per vijfjaarsperiode stapsgewijs te laten dalen, zodat dit in 2025 30%, respectievelijk 20% lager uitkomt dan in het basisscenario. In het model is rekening gehouden met substitutie naar andere uitkeringen.
- In het pensioenscenario is aangenomen dat de pensioenafhankelijkheid bij de 55-64-jarigen geleidelijk wordt verminderd, waardoor in 2025 geen VUT, prepensioen of nabestaandenuitkering meer voorkomt. Het effect van de AOW-maatregel is via microsimulatie gemodelleerd door het netto-inkomen boven de AOW-norm aan te passen. Bij het laatste is verondersteld dat de maatregel alleen geldt voor mensen die na 2000 65 jaar zijn geworden.
- ³¹ In de berekeningen is uitgegaan van een *flat-rate* premie waarmee zowel de publieke als de private uitkeringen gefinancierd worden. Daarom kunnen de opbrengsten van de pensioenfondsen volledig aangewend worden om dit premietarief te verlagen. Aangenomen is dat de omvang van de pensioenfondsen evenredig met het nationaal product toeneemt.
- ³² Wanneer alleen de AOW-maatregel zou worden ingevoerd, daalt het theoretisch premietarief naar 29,3%. De VUT/prepensioenmaatregel resulteert in een reductie tot 28,8%.
- ³³ Omdat er hier sprake is van een relatieve armoedegrens, delen mensen in de welvaarts-toename: als het mediane inkomen in de toekomst stijgt, ligt de armoedegrens ook hoger. Een deel van de toekomstige armoedepopulatie zou, afgemeten aan de huidige maatstaven, niet arm zijn. Ook liggen de armoedegrenzen in de verschillende scenario's niet op hetzelfde niveau, omdat het mediane inkomen uiteenlopende ontwikkelingen doormaakt.

Literatuur

- Atkinson, A.B. (1999). *The Economic Consequences of Rolling back the Welfare State* (Munich lectures in economics). Cambridge/London: MIT Press.
- Beer, P.T. de (1996). *Het onderste kwart; werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA (SCP-cahier 132).
- Beer, P.T. de (2001). *Over werken in de postindustriële samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/10).
- CBS (2003). *StatLine. Bevolking en personen met een uitkering van 15-64 jaar naar herkomstgroep*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB (1992). *Scanning the Future; a Long-term Scenario Study of the World Economy 1990-2015*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/SCP (2003). 'Sociaal Europa; Europese Verkenning 1' (bijlage bij Staat van de Europese Unie 2004). Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. et al. (2004). *De moraal in de publieke opinie; een verkenning van 'normen en waarden' in bevolkingsenquêtes*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2004/2).
- Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen; het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Engbersen, R. en Th. Jansen (1991). *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990); een retorische studie*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- EPC (2001). *Budgetary Challenges posed by Ageing Populations*. Brussels: European Union (Economic Policy Committee).
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Ewijk, C. van et al. (2000). *Ageing in the Netherlands*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Ferge, Z. (1997). 'The Changed Welfare Paradigm: the Individualisation of the Social'. In: *Social Policy and Administration* (31) 1, p. 20-44.
- Geleijnse, L., J.C. Vrooman en R.J.A. Muffels (1993). *Tussen minstensel en participatiemodel; een verkennende studie naar stelselvarianten in de sociale zekerheid*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- Gilbert, E. (red.) (2001). *Targeting Social Benefits*. Geneva: International Social Security Association.
- Herwaarden, F.G. van (1986). *Een minstensel sociale zekerheid? Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom*.
- Hirst, P. en G. Thompson (1996). *Globalisation in Question*. Cambridge: Polity Press.
- Hoff, S. en G. Jehoel-Gijsbers (1998). *Een bestaan zonder baan; een vergelijkende studie onder werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden (1974-1995)*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie (SCP-cahier 150).
- Hoff, S. en G. Jehoel-Gijsbers (2003). *De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/11).
- Hoff, S. en C. Vrooman (2002). *Zelfbepaalde zekerheden; individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/7).
- Luijn, H. van en S. Keuzenkamp (2004). *Werkt verlof? Het gebruik van regelingen voor verlof en aanpassing van de arbeidsduur*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2004/3).

- Mooij, R. de en P. Tang (2003). *Four Futures of Europe*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- OECD (2000). *Economic Outlook (68)*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Ohmae, K. (1990). *The Borderless World*. London: Collins.
- Pommer, E., J. van Leeuwen en M. Ras (2003a). *Inkomen verdeeld; trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2003/3).
- Pommer, E. en J.-J. Jonker m.m.v. L. Ruitenbergh (2003b). *Profijt van de overheid; de personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/16).
- Rodger, J.J. (2000). *From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*. London: MacMillan Press Ltd.
- Schuyt, C. (1995). *Tegendraadse werkingen; sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- SCP (1994). *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- SCP (1996). *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/CBS (2001). *Armoedemonitor 2001*. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SCP/CBS (2003). *Armoedemonitor 2003*. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (SCP-publicatie 2003/17).
- Soede, A.J. et al. (2004). *Unequal Welfare States; Distributive Consequences of Population Ageing in six European Countries*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2004/10).
- SVB (2003). *Kwartaalbericht AOW, ANW en AKW, december 2003*. Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank.
- SZW (2003). *Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2003*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Veldkamp, G.M.J. (1984). *Schets van de leer van de sociale zekerheid*. Deventer: Kluwer.
- Vrooman, C. en S. Hoff (red.) (2004). *The Poor Side of the Netherlands; Results from the Dutch 'Poverty Monitor', 1997-2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2004/6).
- Vrooman, J.C. en A.A.M. de Kemp (1995). 'Andere zekerheden – ministelsel, basisinkomen en participatiemodel onderzocht'. In: *Openbare Uitgaven (1995) 2*, p. 74-85.
- Wildeboer Schut, J.M., J.C. Vrooman en P.T. de Beer (2001). *On Worlds of Welfare; Institutions and their Effects in eleven Welfare States (in het Nederlands uitgebracht als De maat van de verzorgingsstaat)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

8

ONDERWIJS



8.1	Kijken naar de toekomst: functies en lessen	363
8.2	Maatschappelijke ontwikkelingen en hun doorwerking in het onderwijs	365
8.2.1	Demografische ontwikkelingen	365
8.2.2	Economische ontwikkelingen	368
8.2.3	Technologische ontwikkelingen, in het bijzonder ICT	369
8.2.4	Internationalisering en de invloed van 'Europa'	370
8.2.5	Bestuurlijke ontwikkelingen	372
8.2.6	Sociale en culturele ontwikkelingen	373
8.3	Het onderwijs in 2020: acht vragen	378
8.3.1	Komt er een einde aan de onderwijsexpansie?	378
8.3.2	Zal er in 2020 sprake zijn van een leven lang leren?	381

8.3.3	Wat en hoe leren jongeren in 2020?	384
8.3.4	Wordt Nederland slimmer of dommer?	387
8.3.5	Zet het proces van functieverbreiding van scholen door?	390
8.3.6	Hoe belangrijk is de school nog in 2020 en hoe zal het lerarenberoep zich ontwikkelen?	391
8.3.7	Hoe ziet het onderwijsbestel er anno 2020 uit?	394
8.3.8	Hoe zullen de bestuurlijke en financiële arrangementen er in 2020 uitzien?	397
8.4	Slotbeschouwing	400
	Bijlage bij hoofdstuk 8	404
	Noten	407
	Literatuur	409

8 Onderwijs

Ria Bronneman-Helmers, m.m.v. Lex Herweijer

8.1 Kijken naar de toekomst: functies en lessen

Kijken naar de toekomst is in de beleidssector onderwijs een populaire bezigheid. De in 1975 door de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen uitgebrachte discussienota *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel* is, terugkijkend, zonder enige twijfel nog steeds de meest spraakmakende totaalvisie op de toekomst van het onderwijs (O&W 1975). De voorstellen uit deze nota hebben niet alleen vele jaren het debat over de structuur van het onderwijs beheerst, bijvoorbeeld de discussie rond de middenschool en de uiteindelijke invoering van de basisvorming, ze hebben op een aantal punten ook daadwerkelijk tot beleidswijzigingen geleid, bijvoorbeeld de samenvoeging van kleuter- en lager onderwijs tot basisonderwijs. In de algemene toekomstverkenning van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), die twee jaar later onder de titel *De komende vijftienvintig jaar* verscheen, werd in veel opzichten aangesloten bij de visie op het onderwijsbestel in de *Contourennota* (WRR 1977). Op enkele onderdelen spoorden de toekomstverwachtingen van de WRR echter niet met de beoogde uitkomsten van het voorgestelde beleid. Zo verwachtte de WRR bijvoorbeeld dat er uiteindelijk een zelfstandige kleuterschool voor 3- en 4-jarigen zou komen, gevolgd door een zeven jaar durende basisschool. In plaats van één middenschool voor alle leerlingen verwachtte de raad een hybride systeem, dat enerzijds zou bestaan uit een schooltype dat in principe voor alle leerlingen bestemd zou zijn, maar zich in de praktijk vooral zou richten op de leerlingengroep die destijds lager beroepsonderwijs (lbo) en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo) volgde, en anderzijds uit een gemoderniseerde vorm van categoriaal onderwijs voor hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo).

Hoewel de raad een verdubbeling van de deelname aan het onderwijs na de leerplichtige leeftijd voorzag, en bij meisjes zelfs nog een sterkere toename, zou er in het hoger onderwijs vanwege de blijvende voorkeur van vrouwen voor korte opleidingen aan het eind van de eeuw nog steeds sprake zijn van een groot verschil tussen jongens en meisjes. Volgens de WRR-raming uit 1977 zou in het jaar 2000 28% van de 20-24-jarige jongens aan voltijdonderwijs deelnemen tegenover 18% van de meisjes uit die leeftijdscategorie. In werkelijkheid lagen die percentages niet alleen hoger, maar volgden ook meer meisjes dan jongens uit deze leeftijdscategorie voltijdonderwijs, namelijk 31% van de jongens en 33% van de meisjes.

Aan de onderwijsdeelname van jongeren uit de etnische minderheden werd eind jaren zeventig nog geen woord gewijd.

Werd de belangstelling voor toekomstverkenningen in de jaren zeventig van de vorige eeuw in belangrijke mate ingegeven door de idee dat de samenleving in zekere zin maakbaar was, de verklaring voor de huidige populariteit van het toekomstonderzoek moet vooral worden gezocht in de toegenomen onzekerheid over de toekomst. Er lijkt momenteel niet alleen onzekerheid te bestaan over wat er op ons afkomt, maar ook over wat we eigenlijk zouden moeten willen (Schoonenboom 2003). Zo liet het tweede kabinet-Kok rond de eeuwwisseling ter voorbereiding van het volgende regeerakkoord verschillende verkenningen uitvoeren, waaronder ook een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010. In deze verkenning, die in 2001 onder de titel *Grenzeloos leren* verscheen, worden niet alleen de problemen in kaart gebracht, maar wordt ook een overzicht gegeven van mogelijke beleidsopties om die problemen het hoofd te bieden. Gehoopt werd dat de verkenning zou bijdragen ‘aan een levendige en vruchtbare maatschappelijke discussie over de toekomst van onderwijs en onderzoek’ (OCenW 2001: 3). De behoefte om na te denken over de vraag wat we eigenlijk zouden moeten willen, werd in die jaren mede gevoed door de economische hoogconjunctuur. Tot een maatschappelijke discussie over de toekomst van het onderwijs is het overigens nooit gekomen. Het kabinet viel voortijdig en de economische situatie verslechterde in rap tempo.

Met het produceren van toekomstverkenningen – vaak gaat het om scenario-studies – worden uiteenlopende doelen nagestreefd (Schoonenboom 2003). Soms is het doel ze als input te gebruiken in het beleidsproces. Zo was de studie *Toekomst van het funderend onderwijsbeleid*, die in 1996 in opdracht van de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs werd uitgebracht, bedoeld als input voor een nieuwe beleidsvisie op het funderend onderwijs (In ’t Veld et al. 1996). Toekomstverkenningen worden ook wel gebruikt om het maatschappelijk draagvlak voor diverse beleidsrichtingen vast te stellen. *Grenzeloos leren* had die functie. Toekomstverkenningen kunnen ook als doel hebben alle betrokkenen bij een bepaalde onderwijssector met elkaar in gesprek te brengen. Zo verschenen de afgelopen jaren verschillende toekomstverkenningen en scenario’s voor het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.¹ De productie van scenario’s heeft, ten slotte, ook wel een educatieve functie. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de in 2001 door de beleidsdirectie Voortgezet Onderwijs van het ministerie van OCenW opgestelde *Scenario’s Voortgezet Onderwijs in 2010* (KPMG 2001).

Hoewel toekomststudies buitengewoon populair zijn, brengen ze vrijwel nooit ingrijpende beleidswijzigingen teweeg. Dat de Contourennota destijds wel tot nieuw beleid heeft geleid, heeft vooral met het karakter van dat document te maken: het was een door de minister uitgebrachte beleidsdiscussienota. Belangrijke koerswijzigingen in het beleid zijn in de regel eerder terug te voeren op crisisverschijnselen of ernstige maatschappelijke problemen dan op toekomstvisies. Men gaat in de regel pas nadenken over mogelijke alternatieven indien wordt vastgesteld ‘dat het zo echt niet langer kan’ (Schoonenboom 2003).

Deze ervaringsfeiten nopen tot enige bescheidenheid. Het doel van deze verkenning in dit Sociaal en Cultureel Rapport ligt dan ook niet zozeer in het voorspellen van de toekomst of in het schetsen van een wenselijk toekomstperspectief, als wel in het aangeven van de wijze waarop een aantal maatschappelijke trends in het onderwijs doorwerken en het beredeneren van de richting waarin een aantal ontwikkelingen zich mogelijk zal voltrekken. De procesmatige waarde van deze verkenning – levert de verkenning een inhoudelijk beter beargumenteerd en breder gedragen beleid op? – is dan ook belangrijker dan het product – hoe ziet de toekomst eruit en kloppen de voorspellingen? Een dergelijke functie van toekomstonderzoek past ook beter bij de veranderende rol van de overheid, waarbij nieuw beleid niet langer via planning, maar veel meer via dialoog, overleg en samenwerking met maatschappelijke organisaties en decentrale overheden tot stand komt (Van Twist et al. 2002).

Bescheidenheid wordt minder in acht genomen waar het de reikwijdte van de beschouwing betreft. Werd in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994* nog uitsluitend ingegaan op de (toekomstige) ontwikkeling van de deelname aan onderwijs (SCP 1994), ditmaal wordt het gehele onderwijs(bestel) vanuit diverse gezichtspunten onder de loep genomen. Dat heeft wel tot gevolg dat er minder diep op de afzonderlijke onderwerpen kan worden ingegaan.

8.2 Maatschappelijke ontwikkelingen en hun doorwerking in het onderwijs

Onderwijs en samenleving beïnvloeden elkaar wederzijds. De afgelopen jaren zijn er heel wat beschouwingen gewijd aan de positieve maatschappelijke effecten die extra investeringen in het onderwijs teweeg zouden kunnen brengen. Deze paragraaf doet dat niet, maar richt zich uitsluitend op de doorwerking van maatschappelijke ontwikkelingen in het onderwijs.

8.2.1 Demografische ontwikkelingen

Als organisatie is het onderwijs in hoge mate afhankelijk van de demografische ontwikkeling. De behoefte aan leerkrachten, schoollokalen en leermiddelen is in veel onderwijssectoren gekoppeld aan het aantal leerlingen. Dat geldt ook voor de omvang van de overheidsuitgaven voor onderwijs. De afhankelijkheid is het grootst in sectoren die grotendeels onder de leerplicht vallen (basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs). In het onderwijs na de leerplicht (mbo, hbo, wetenschappelijk onderwijs) wordt het aantal leerlingen en studenten niet alleen bepaald door de demografie maar ook door de participatiegraad.

In het initiële onderwijs voor jongeren zijn met name de ontwikkeling van het aantal geboorten en de migratie van belang, zowel voor de omvang als voor de samenstelling van de leerlingenpopulatie. In de postinitiële educatie voor volwassenen zijn de omvang en samenstelling van de immigrantenpopulatie bepalend voor de vraag naar inburgeringscursussen, basiseducatie en cursussen Nederlandse taal. De vergrijzing werkt in tweeërlei opzicht door. De veroudering van de beroepsbevolking zou in principe een toenemende vraag naar (bij)scholing moeten oproepen. In het onderwijs zelf vergroot de vergrijzing het toch al bestaande lerarentekort.

Naast de omvang van een leeftijdscohort is ook de samenstelling van belang. In het basisonderwijs is het percentage allochtone kinderen met ongeschoolde of laaggeschoolde ouders (maximaal vbo) inmiddels toegenomen tot ruim 200.000 leerlingen (13% van het totaal). Een ontwikkeling die niet alleen samenhangt met de hoge vruchtbaarheid onder met name Turkse en Marokkaanse vrouwen, maar ook met de voortdurende instroom van laagopgeleide huwelijksmigranten binnen die groepen. Als gevolg van het stijgende opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking neemt het percentage leerlingen uit autochtone achterstandsmilieus af. Al met al is momenteel ruim een kwart van alle basisschoolleerlingen afkomstig uit een laaggeschoold allochtoon of autochtoon milieu. Onderzoek leert dat het merendeel van deze leerlingen al bij aanvang van het onderwijs (op 4-jarige leeftijd) met aanzienlijke ontwikkelingsachterstanden kampt en dat er extra leerkrachten en soms ook speciale voorzieningen nodig zijn om die achterstanden te verminderen of in ieder geval niet verder te laten toenemen.

Ontwikkelingen in het opleidingsniveau van ouders zijn buitengewoon belangrijk voor de toekomstige opbrengsten van ons onderwijsbestel. Uit tal van onderzoeken komt naar voren dat de prestaties van kinderen beter zijn naarmate hun ouders, en met name hun moeders, hoger zijn opgeleid. Het stijgende opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking (SCP 2003: 43), en van ouders in het bijzonder, zou dus in principe bij nieuwe generaties schoolverlaters moeten resulteren in een verdere niveauperhoging. Er is echter ook een demografische tegenbeweging waardoor die niveauperhoging op z'n minst wordt afgeremd. In hoofdstuk 2 werd al aangegeven dat met de stijging van het opleidingsniveau van vrouwen de kinderloosheid toeneemt. De (al dan niet vrijwillige) kinderloosheid is het hoogst onder hoogopgeleide vrouwen. Ligt de kinderloosheid bij de generatie die na 1970 is geboren, gemiddeld op 20%, van de vrouwen met een hbo- of universitaire opleiding krijgt blijkens het Onderzoek gezinsvorming 1998 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), maar liefst 30% geen kinderen. In dit verband is ook de hoge arbeidsparticipatie onder jonge hoogopgeleide vrouwen van belang. De meeste baby's en peuters brengen tegenwoordig een deel van hun tijd in kinderopvanginstellingen of in de informele dan wel particuliere opvang door. Over de gevolgen daarvan voor de ontwikkeling van jonge kinderen is nog betrekkelijk weinig bekend. Gevreesd wordt dat de kwaliteit van de kinderopvang als gevolg van de nieuwe Wet basisvoorziening kinderopvang zal gaan teruglopen (Van IJendoorn et al. 2004). Een stijgend opleidingsniveau resulteert dan ook niet automatisch in een verdere stijging van het opleidingsniveau van toekomstige generaties schoolverlaters.

Het CBS verwacht dat er in de komende jaren (tot rond 2015) minder kinderen geboren zullen worden, omdat de omvang van de generaties die kinderen gaan krijgen, kleiner is dan die van voorgaande generaties (De Jong 2003a). Daarnaast speelt het stijgende opleidingsniveau van meisjes een rol, naast andere factoren zoals de pil die tot uitstel en soms tot afstel leidt, de ontkerkelijking die er in combinatie met de individualisering toe leidt dat het krijgen van kinderen in toenemende mate een vrije keuze is geworden, de toename van het aantal verbroken relaties waardoor er minder

kinderen worden geboren, en de moeizame combinatie van arbeid en zorgtaken (CBS 2001).

Binnen de populatie niet-westerse allochtonen ligt het percentage vrouwen in de leeftijdscategorie van tien tot dertig jaar – de potentiële moeders – een stuk hoger dan in de autochtone vrouwelijke bevolking: bijna 20% ten opzichte van iets meer dan 10% (Alders 2001; Dagevos et al. 2003: 19). Hoewel het gemiddelde kindertal onder Turkse en Marokkaanse vrouwen de afgelopen jaren sterk is afgenomen, ligt het altijd nog een stuk hoger dan onder autochtone vrouwen. Het percentage kinderen van allochtone herkomst zal de komende jaren dan ook verder stijgen. Uit de cijfers in hoofdstuk 3 blijkt bovendien dat de bevolkingsgroei onder etnische minderheden van Afrikaanse en Aziatische herkomst (asielmigranten) naar verwachting nog veel sterker zal zijn dan onder de traditionele etnische minderheidsgroepen.

Het niveau van de toekomstige schoolverlaters staat niet alleen onder druk vanwege het groeiende percentage allochtone kinderen uit laaggeschoolde, veelal niet-westerse allochtone milieus en de relatief hoge kinderloosheid onder hoogopgeleide vrouwen, maar ook door de toename van het aantal kinderen dat te maken krijgt met echtscheiding van de ouders en opgroeit in een eenoudergezin. Begin jaren negentig lag het aantal minderjarige kinderen dat bij een scheiding betrokken was, op ongeveer 25.000 per jaar, aan het eind van de jaren negentig waren dat er 32.000 (CBS 2001: 103). Een vergelijking van de figuren 2.1 en 2.2 in hoofdstuk 2 maakt duidelijk dat er in 2020 meer eenoudergezinnen zullen zijn dan in 2003. Op lange termijn (tot 2050) verwacht het CBS een forse toename van het aantal eenoudergezinnen (van 360.000 naar 540.000) (De Jong 2003b). Kinderen uit eenoudergezinnen lopen twee maal zoveel kans op voortijdige schooluitval (SCP 2001: 88).

Vallen de omvang en samenstelling van de leerlingenpopulatie in het basis- en voortgezet onderwijs uitsluitend toe te schrijven aan de demografische ontwikkeling, in onderwijssectoren voor leerlingen die niet meer leerplichtig zijn – het mbo, het hbo en het wetenschappelijk onderwijs – speelt ook de *deelnamegraad* een belangrijke rol. Ontwikkelingen in de deelnamegraad kunnen de demografische ontwikkeling versterken, afzwakken, compenseren of zelfs overtreffen. Terwijl de omvang van de relevante leeftijdsgroep voor het hoger onderwijs in de jaren negentig met circa 25% afnam, nam het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs maar met 6% af en het aantal studenten in het hbo met maar liefst 24% toe. Ook in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) werd de neergaande demografische ontwikkeling de afgelopen jaren meer dan gecompenseerd door een groeiende leeftijdspecifieke deelname (Herweijer en Kuhry 2003). De spectaculaire ontwikkeling in de deelnamegraad kan niet los worden gezien van maatschappelijke ontwikkelingen als de emancipatie van de vrouw, de economische groei, het stijgende opleidingsniveau van de bevolking en de verhoging van eisen op de arbeidsmarkt.

8.2.2 Economische ontwikkelingen

De invloed van de (internationale) economische ontwikkeling op het onderwijs loopt langs twee lijnen. In de eerste plaats via ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door verschuivingen in de aard van de werkgelegenheid (steeds meer banen in de dienstensector), door ontwikkelingen in de omvang van de werkloosheid en door veranderingen in de eisen die op de arbeidsmarkt worden gesteld.

De arbeidsmarktontwikkeling is niet alleen van invloed op de omvang en aard van de onderwijsdeelname, maar ook op de inrichting van het onderwijs. In het algemeen geldt dat een ruime arbeidsmarkt (werkloosheid) aanzet tot een langere onderwijsdeelname in een schoolse setting, terwijl bij een krappe arbeidsmarkt het volgen van onderwijs vaker gecombineerd wordt met werken in de beroepspraktijk. De verhoudingen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt spelen ook een rol bij de keuze van studierichtingen. Hoe korter en specialistischer de beroepsopleiding, hoe scherper scholieren en studenten op arbeidsmarktontwikkelingen reageren en hoe groter de kans op het ontstaan van varkenscycli. Bij bredere en langer durende opleidingen is het effect van de arbeidsmarktontwikkeling op de studiekeuze meestal kleiner.

De arbeidsmarkt voor onderwijsgevendens is nogal conjunctuurgevoelig. Bij een ruime arbeidsmarkt is de aantrekkingskracht van het leraarsberoep in het algemeen groter en de kans op een tekort aan leraren kleiner dan in tijden dat de arbeidsmarkt krap is en de arbeidsvoorwaarden in andere sectoren aantrekkelijker zijn. Naarmate de arbeidsmarkt flexibeler wordt (meer baan- en functiewisselingen), neemt de behoefte aan verbreding van beroepsopleidingen en regelmatige bijscholing toe.

Met de verschuiving van een industriële naar een diensteneconomie veranderden ook de opleidingseisen en de inhouden van het onderwijs. Op de arbeidsmarkt worden goede omgangsvormen en communicatieve vaardigheden steeds belangrijker. In een tijd dat onaangepast gedrag en gebrek aan fatsoen alleen maar lijken toe te nemen (WRR 2003), stelt dat extra eisen aan het onderwijs; 'sociale competentie' is inmiddels in onderwijsland een gevleugeld begrip.

Met de sterke toename van het percentage werkende vrouwen ontstaat er ook meer behoefte aan aangepaste schooltijden en aan verbreding van de functie van de school, zoals meer opvang buiten de officiële schooltijden en meer opvoedingstaken binnen de school.

Een tweede economische invloedslijn loopt via de middelen die voor het onderwijs beschikbaar zijn. Daarbij gaat het niet alleen om de omvang van de collectieve middelen, ofwel het bedrag dat op de rijksbegroting beschikbaar is voor het van overheidswege bekostigde onderwijs en voor deelnamefaciliteiten voor leerlingen en studenten. Het gaat ook om de middelen die private partijen – het bedrijfsleven en de burgers zelf – voor onderwijs en opleiding inzetten.

De jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw stonden in het teken van bezuinigingen en kostenbeheersing: werd in 1979 nog 7,8% van het bruto binnenlands product (BBP) aan het onderwijs uitgegeven, in 2000 besloegen de collectieve uitgaven voor

het onderwijs nog maar 5,1% van het BBP (CBS 2004: 11).² Dankzij de stevige economische groei (een groeiend BBP) konden de reële overheidsuitgaven voor onderwijs toch nog toenemen. De prioriteit lag in de afgelopen decennia duidelijk bij het basis-onderwijs, het voortgezet en het secundair beroepsonderwijs: klassenverkleining, bestrijding van onderwijsachterstanden en ICT-investeringen. De overheidsuitgaven voor het wetenschappelijk onderwijs en met name voor het hbo bleven sterk achter, net als de uitgaven voor de studiefinanciering (Herweijer en Kuhry 2003).

Het valt nauwelijks vast te stellen of de achterblijvende investeringen in het onderwijs tot niveauperlaging hebben geleid. Er was de afgelopen jaren wel sprake van een duidelijke verbetering in de doelmatigheid van het onderwijs. In het voortgezet onderwijs blijven leerlingen minder vaak zitten, stapelen ze minder (van mavo/vmbo naar havo en van havo naar vwo) en maken ze ook minder omwegen door het onderwijs, bijvoorbeeld van havo via mbo naar hbo. In het hoger onderwijs nam de studieduur af.

Het opleidingsaanbod wordt niet alleen beïnvloed door de collectieve uitgaven, maar ook door de winstpositie van het bedrijfsleven en de koopkracht van burgers. De ervaring leert dat naarmate het economisch beter gaat, het bedrijfsleven meer in scholing en opleiding van werknemers investeert. Ook de investeringen die burgers zelf doen, zijn conjunctuurgevoelig. Dat geldt met name voor de deelname van volwassenen aan niet-gesubsidieerde particuliere opleidingen en in mindere mate voor de verschillende gesubsidieerde vormen van volwasseneneducatie. De onderwijsdeelname van jongeren lijkt daarentegen nauwelijks door ontwikkelingen in de koopkracht te worden beïnvloed. Verder studeren in mbo, hbo of wetenschappelijk onderwijs is vanzelfsprekend geworden (De Jong et al. 1997; De Jong et al. 2002). Jongeren laten zich bij hun beslissing om door te studeren nauwelijks leiden door de hoogte van het collegegeld. De studiefinancieringsregeling is daarentegen wel van invloed op de deelname (Canton en De Jong 2002). Studenten uit de lagere inkomensgroepen hebben een grotere leenaversie dan studenten uit meer draagkrachtige milieus. Een nieuw studiefinancieringsstelsel waarin uitsluitend leningen en geen (aanvullende) beurzen meer zouden worden verstrekt, vermindert de toegankelijkheid van het onderwijs voor deze groep (De Graaf et al. 2004).

8.2.3 Technologische ontwikkelingen, in het bijzonder ICT

Technologische ontwikkelingen hebben een directe, maar ook een indirecte invloed op het onderwijs. Technologische innovaties beïnvloeden ook de aard van de werkgelegenheid. In het verlengde daarvan veranderen de kwalificatie-eisen op de arbeidsmarkt. Dat maakt inhoudelijke aanpassingen in het (beroeps)onderwijs noodzakelijk.

Het onderwijs zelf ondervindt tot op heden duidelijk invloed van de informatie- en communicatietechnologie (ICT). In de afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd in de *hardware* en in computervaardigheden van docenten (OCW 2003a). Scholen beschikken over veel meer computers dan een paar jaar geleden en zijn ook vaker aangesloten op het internet. De didactische inzet van ICT in het basis- en voortgezet onderwijs laat echter nog veel te wensen over, zo blijkt uit het *Onderwijsverslag over het jaar 2002* (Inspectie van het onderwijs 2003). In

het funderend onderwijs wordt de computer tot op heden vooral benut voor voorbereidende, administratieve en organisatorische aangelegenheden, zoals lesroosters en leerlingvolgssystemen. In didactisch opzicht biedt hij extra oefenmogelijkheden en vervult hij de functie van alternatieve encyclopedie. Het ziet er voorlopig niet naar uit dat de computer de rol van de docent zal overnemen. Als gevolg van de naderende verjonging van de lerarenpopulatie – de komende jaren gaat de omvangrijke geboortegolfgeneratie met pensioen – zal het gebruik van de computer als didactisch hulpmiddel binnen scholen verder toenemen.

In het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs zijn verschillende ICT-instrumenten, zoals e-mail, tekstverwerking, internet en de elektronische leeromgeving, langzamerhand gemeengoed aan het worden. Toch is ook daar het traditionele *face-to-face* onderwijs nog steeds de belangrijkste onderwijsvorm en ziet men er ICT vooral als een aanvulling.

De indirecte invloed van de oprukkende informatie- en communicatietechnologie op de onderwijspraktijk was de afgelopen jaren eigenlijk veel ingrijpender. Met de opkomst van het internet heeft bij nogal wat onderwijsvernieuwers de idee postgevat dat kennisoverdracht niet meer zo belangrijk is, omdat kennis snel veroudert en bovendien gemakkelijk via het internet beschikbaar is. Bij modern onderwijs gaat het sinds een aantal jaren dan ook minder om kennisoverdracht: het leerproces van de leerling staat centraal. Daarin opereert de docent minder als vakdocent maar vervult meer een begeleidende rol, waarbij ICT een belangrijk hulpmiddel vormt. Die ontwikkeling kan ertoe leiden dat scholieren aan het eind van hun opleiding weliswaar zeer bedreven zijn in het snel verzamelen van en rapporteren over informatie, maar minder beschikken over feitenkennis, en bij gebrek aan overzicht ook minder inzicht hebben in de ordening en samenhang der dingen.

De moderne visie op goed onderwijs wordt overigens niet alleen ingegeven door hooggespannen verwachtingen omtrent de kwaliteitsverhogende bijdrage van ICT aan het onderwijs, maar eveneens door enkele sociale en culturele ontwikkelingen, waarover meer in paragraaf 8.2.6.

8.2.4 Internationalisering en de invloed van 'Europa'

Als gevolg van de Europese integratie convergeren de verschillende onderwijssystemen binnen de Europese Unie (EU). Die convergentie geldt niet zozeer de organisatie van het primair en het voortgezet onderwijs, maar heeft wel steeds meer consequenties voor het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Het convergentieproces hangt samen met het brede proces van internationalisering in de economie en op de arbeidsmarkt, en met de mobiliteit van studenten. Ook hier is de invloed op het onderwijs vooral indirect van aard. 'Brussel' heeft geen regelgevende bevoegdheden ten aanzien van de nationale onderwijssystemen: binnen Europa geldt het subsidiariteitsbeginsel. Dit houdt in dat de inrichting van de onderwijsstelsels een zaak is van de lidstaten zelf en niet behoort tot de competentie van de gemeenschap.

Europa ziet het onderwijs als een belangrijk instrument om zijn ambities van een duurzame economische groei te realiseren. Tijdens de in 2000 gehouden Europese Raad in Lissabon is afgesproken dat Europa de meest dynamische en concurrerende

regio ter wereld moet worden. Om dat te bewerkstelligen, hanteert de EU de zogenoemde open coördinatiemethode. Die methode houdt in dat er gemeenschappelijke doelstellingen worden geformuleerd – bijvoorbeeld een vergroting van de uitstroom van afgestudeerden met een bèta- of techniekopleiding met 15% in 2010 – en dat de onderwijsprestaties van de verschillende landen regelmatig met elkaar worden vergeleken (*benchmarking*). Niet alleen om *peer pressure* te creëren, maar ook om informatie over *best practices* te genereren opdat landen van elkaar kunnen leren. Zo ontstaat er bijvoorbeeld naar aanleiding van de jaarlijks verschijnende publicatie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) *Education at a glance*, waaruit blijkt dat Nederland naar verhouding weinig aan onderwijs uitgeeft (OECD 2003), onmiddellijk politieke druk om extra in onderwijs te investeren. De urgentie om iets aan de terugdringing van het aantal voortijdige schoolverlaters te doen, is door de matige score van Nederland op dit punt duidelijk vergroot. Goede praktijken elders waren in Nederland al langer richtinggevend: Zweden, Duitsland en Angelsaksische landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk stonden achtereenvolgens model voor een meer integratieve structuur van het voortgezet onderwijs (de middenschoolplannen), voor een dualisering van het beroepsonderwijs (uitbreiding van het leerlingwezen en meer beroepspraktijkvorming), en voor de vorming van regionale opleidingscentra (ROC's), het bachelor-masterstelsel (bama) in het hoger onderwijs, en meer in het algemeen voor een groeiende aandacht voor toetsen en het meten van resultaten. Omgekeerd vormt het Nederlandse onderwijs soms ook een voorbeeld voor het buitenland. Zo kijkt men in Duitsland met enige jaloezie naar de mate van autonomie die universiteiten hier hebben, en vormt de vrijheid van schoolkeuze zoals wij die kennen, een wenkend perspectief in de Verenigde Staten.

De convergentie binnen Europa richt zich momenteel vooral op samenwerking, op afstemming van de verschillende hogeronderwijsstelsels (bama) en kwalificatieniveaus (bv. de startkwalificatie), en op de erkenning van bepaalde diploma's, zoals die voor professionele doeleinden. Daarnaast zou er als gevolg van onderhandelingen in het kader van de General agreement on trade in services (GATS) op langere termijn druk kunnen ontstaan om nieuwe aanbieders, zoals buitenlandse universiteiten, commerciële instellingen en virtuele aanbieders, tot het van overheidswege bekostigde bestel toe te laten. In zo'n geliberaliseerd open bestel zou de overheid alle onderwijsaanbieders op gelijke wijze moeten behandelen.

Het internationaliseringsbeleid van de Nederlandse overheid is meer gericht op het leren in Europa, zoals studeren in het buitenland en uitwisselingsprogramma's, dan op het leren over Europa. Ook het leren van meerdere vreemde talen vormt een speerpunt. Uit recent onderzoek blijkt dat de internationalisering in het voortgezet onderwijs op verschillende manieren vorm krijgt. Veelvoorkomende activiteiten zijn ontmoetingen met leerlingen in andere landen, inclusief verblijf in een gastgezin, en het onderhouden van contacten met partnerscholen in het buitenland, al dan niet via het internet. Scholen verschillen overigens sterk in de aandacht die zij aan Europa

besteden. Havo- en vwo-leerlingen lijken vooralsnog meer van hun buitenlandse ervaringen op te steken dan leerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) (Oonk 2004).

Het toenemende gebruik van het Engels als voertaal in het hoger onderwijs is direct terug te voeren op het internationaliseringsproces dat zich daar momenteel voltrekt. De invoering van het bachelor-masterstelsel is mede bedoeld om de internationale mobiliteit van studenten te stimuleren. Verwacht wordt dat universiteiten en hogescholen door vergroting van het Engelstalige aanbod meer buitenlandse studenten zullen trekken. Op dit moment komt overigens niet meer dan 3% van de studenten uit het buitenland.

De opkomst van tweetalig onderwijs in het vwo – al 64 scholen geven zeker de helft van hun lessen in het Engels – weerspiegelt vermoedelijk niet zozeer een internationaliseringstendens, als wel een trend onder scholen voor voortgezet onderwijs om zich te profileren en te voldoen aan de behoefte van een groeiende groep cosmopolitische ouders.

8.2.5 Bestuurlijke ontwikkelingen

De verschuivende panelen in politiek en beleid uit hoofdstuk 1 zijn ook in het onderwijs waarneembaar. Er is de laatste jaren sprake van een duidelijke accentverschuiving van gelijkheid in onderwijsinhouden, -organisatie en -bekostiging en bij de toegang tot opleidingen, naar meer vrijheid ofwel meer differentiatie en selectie, meer individuele keuzevrijheid. Tegelijkertijd is er een duidelijke beweging om scholieren en studenten meer verantwoordelijkheid te geven voor de eigen onderwijsloopbaan. Die ontwikkeling wordt niet alleen zichtbaar in veranderingen in de onderwijskundige aanpak – het zelfstandig en actief leren in het studiehuis -, maar kent ook een bestuurlijke component in de vorm van meer zeggenschap voor ouders en leerlingen binnen scholen en instellingen, en, zij het voorzichtig, ook een financiële. Voorbeelden zijn de ‘rugzak’ voor ouders met kinderen met een handicap, experimenten met vouchers en een individuele leerrekening, en beleidsvoornemens met betrekking tot differentiatie van collegegelden. Ondanks dit soort aanzetten tot meer vraaggerichtheid en meer verantwoordelijkheid van burgers is het onderwijs(beleid) op dit moment nog overwegend aanbodgericht.

De belangrijkste veranderingen van de afgelopen jaren deden zich dan ook voor in de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en instellingen. Die ontwikkeling kan het beste worden gekenschetst aan de hand van een aantal trefwoorden: minder regels en meer ruimte voor scholen en instellingen, zodat zij zich beter kunnen richten op hun omgeving, maar ook meer rekenschap, verantwoordingsverplichtingen, en toezicht. De toenemende autonomie voor scholen leidt in het primair en voortgezet onderwijs vooral tot bestuurlijke schaalvergroting. In het beroeps- en hoger onderwijs, waar dit proces al eerder werd ingezet, zijn na jaren van fusies zeer grootschalige instellingen (ROC's, hogescholen en universiteiten) ontstaan.

De combinatie van autonomie en rekenschap is overigens niet zonder spanningen.

Zo zoeken ondernemende instellingen de grenzen van de regelgeving op, waardoor ze soms terecht, soms ten onrechte in de beklagdenbank terechtkomen. De politiek reageert daar dan vervolgens op met nieuwe regelgeving waarbij de achterliggende doelstelling van de dereguleringsoperatie vaak weer uit het zicht verdwijnt. Ook de sterk toegenomen gerichtheid op prestaties en meetbare resultaten heeft keerzijden. Ze leidt tot een verzakelijking bij het management die haaks staat op het proces van emotionalisering dat zich in gezinnen, in de media en ook in het onderwijs voltrekt (Hoogeveen 1999). Omdat niet alle prestaties even goed meetbaar zijn, ontstaat bovendien het gevaar dat scholen zich alleen nog maar richten op de meetbare resultaten. De vormende aspecten van het onderwijs en het schoolklimaat kunnen daaronder lijden.

Door de overdracht van steeds meer bevoegdheden aan scholen en instellingen (functionele decentralisatie) kunnen ook maatschappelijke belangen in het gedrang komen. Onderwijsinstellingen die een afweging moeten maken tussen belangen van de school, belangen van ouders en leerlingen en maatschappelijke belangen, zullen in het algemeen de eerste twee invalshoeken laten prevaleren. Overheden daarentegen zijn in het algemeen eerder geneigd het maatschappelijk belang prioriteit te geven. Belangentegenstellingen tussen publiek (integraal) en privaat (functioneel) doen zich in de praktijk dan ook veelvuldig voor, bijvoorbeeld bij het wegwerken van onderwijsachterstanden op lokaal niveau, bij het tegengaan van segregatie van etnische minderheden of bij het voortijdig schoolverlaten door probleemleerlingen.

In het verlengde van deze bestuurlijke ontwikkelingen neemt ook de neiging tot juridisering toe. Ouders stellen zich, mede als gevolg van hun gestegen opleidingsniveau, steeds kritischer en mondiger op. Soms leidt dat zelfs tot juridische procedures tegen de school.³ Bij ouders uit achterstandsmilieus zijn het juist de scholen zelf die de rechten en vooral ook de plichten van ouders contractueel willen vastleggen om op die wijze bij ouders een grotere betrokkenheid bij de school en een betere ondersteuning bij het onderwijs van hun kinderen af te dwingen.

8.2.6 Sociale en culturele ontwikkelingen

De sterk gegroeide onderwijsdeelname van de afgelopen decennia moet in belangrijke mate worden toegeschreven aan de *emancipatie* van meisjes en vrouwen. Bij de vrouwen tot 45 jaar is er inmiddels geen sprake meer van onderwijsachterstand; in de leeftijdsgroep van 15-24 jaar zijn meisjes zelfs iets hoger opgeleid dan mannen. Dat komt doordat ze meestal ijveriger zijn, vaker hun diploma halen en hun studie ook sneller afronden dan jongens.⁴ Bij de studierichtingkeuze zijn de verschillen tussen jongens en meisjes echter nog onverminderd groot (SCP/CBS 2002).

Bij allochtone meisjes en vrouwen is de inhaalslag nog in volle gang. Turkse en Marokkaanse meisjes doen het inmiddels beter dan de jongens uit deze minderheidsgroepen: ze stromen in gelijke mate of zelfs vaker door naar het mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs. Binnen de eigen etnische groep is de onderwijsemanci-

patie van meisjes en jonge vrouwen feitelijk voltooid. In vergelijking met autochtone leerlingen is hun achterstand echter nog groot (Gijsberts 2003). De emancipatie van allochtone leerlingen is nog in volle gang en zal de komende jaren zeker tot een groei van de onderwijsdeelname leiden

Het onderwijs probeert op verschillende manieren antwoord te geven op het individualiseringsproces dat zich in de samenleving voltrekt. In de eerste plaats door in de pedagogisch-didactische aanpak meer rekening te houden met de individuele leerling ('onderwijs op maat'). De klassenverkleining die in de tweede helft van de jaren negentig in het basisonderwijs haar beslag kreeg, was in belangrijke mate ingegeven door de behoefte om binnen het sociale verband van de klas of groep ieder kind afzonderlijk meer aandacht te kunnen geven. In het middelbaar beroepsonderwijs wordt in toenemende mate gewerkt met persoonlijke intakegesprekken op basis waarvan vervolgens een leertraject wordt overeengekomen. In het hoger onderwijs staat een ander individualiseringsaspect centraal, namelijk de individuele keuzevrijheid: er zijn veel meer studierichtingen en ook in de inrichting van het onderwijs is de variatie toegenomen. Er bestaan allerlei combinaties van leren en werken naast het volledig dagonderwijs.

De afhankelijkheid van het schoolsysteem is door het individualiseringsproces overigens geenszins verminderd. Integendeel, de leerplicht is feitelijk een schoolplicht. Ook na de leerplicht valt er voor jongeren moeilijk te ontkomen aan de maatschappelijke schooldwang (De Vries 1993). Het onderwijs past zich niet alleen aan, het moet in toenemende mate ook tegenwicht bieden tegen de gevolgen van de afgenomen betekenis van sociale verbanden en sociale controle: de roep om op scholen meer aandacht te schenken aan waarden en normen en aan sociale competentie is de afgelopen jaren duidelijk toegenomen (WRR 2003).

Het proces van *informalisering* binnen de samenleving is ook aan het onderwijs niet voorbijgegaan. Het gezag van de leerkracht is niet langer vanzelfsprekend. Vergelijken met andere landen zijn de omgangsvormen in het Nederlandse onderwijs erg egalitair; op veel scholen tutoyeren leerlingen hun docenten. Ook ouders zijn als gevolg van hun gestegen opleidingsniveau kritischer ingesteld. Er gaan de laatste tijd echter regelmatig stemmen op om de oude omgangsvormen weer enigszins te herstellen. Of het gezag van de docenten via vormvoorschriften voor kleding en aanspreekvorm kan worden vergroot, is overigens de vraag. Gezag moet tegenwoordig worden verdiend. Daarbij kan een zekere formalisering wel helpen. Ook hier lijkt dus sprake van een tegenbeweging in de zin van een toenemende formalisering van (gedrags)regels.

Ook de in hoofdstuk 1 van dit rapport genoemde trend naar *intensivering* heeft in het onderwijs zijn sporen nagelaten. Met intensivering wordt bedoeld op een sterkere oriëntatie op het eigen gevoel en een toenemende betekenis van de belevingscomponent in het moderne leven. Binnen het basisonderwijs heeft zich in de afgelopen

decennia, mede als gevolg van het sterk toegenomen percentage vrouwelijke leerkrachten, een proces van emotionalisering voltrokken. De eigen belevingswereld en behoeften van het kind moeten zoveel mogelijk centraal staan. Zo is ook een vak als wiskunde in de loop der jaren in een concreet jasje gestoken.⁵ Daardoor neemt het abstractievermogen van leerlingen af. De trend naar contextualisering en concreterisering wordt mede ingegeven door de gedachte dat onderwijs niet saai mag zijn, maar leuk en afwisselend moet zijn. Teksten in leerboeken zijn voor een deel vervangen door foto's, plaatjes, strips en cd-roms. Omdat leerlingen zich nauwelijks meer gedurende langere tijd op één ding kunnen concentreren, worden er binnen een lesuur van vijftig minuten verschillende werkvormen gehanteerd: korte uitleg door de docent, zelfstandig werken, werken met de computer. Ambachtelijke vakken die geduld en concentratie vereisen, zoals het vak textiele werkvormen, zijn nagenoeg verdwenen.

De pedagogisch-didactische aanpak is als reactie op deze drie i-trends – individualisering, informalisering en intensivering – al met al ingrijpend veranderd. Dat geldt niet alleen voor de tweede fase van het havo/vwo – het studiehuis, waarin de actieve en zelfwerkzame leerling centraal staat -, maar ook voor de daaraan voorafgaande basisvorming en het basisonderwijs. Die veranderingen zijn niet zonder gevolgen gebleven. Zo wijst de onderwijsinspectie er in het *Onderwijsverslag over 2003* op dat de aansluiting van het vwo op de bèta- en techniekrichtingen in het wetenschappelijk onderwijs als gevolg van de veranderde werkwijze in het voortgezet onderwijs is verslechterd (Inspectie van het onderwijs 2004: 82-86). Die conclusie gaat waarschijnlijk ook voor een aantal andere vakgebieden op, bijvoorbeeld in de sfeer van de geesteswetenschappen.

De Nederlandse samenleving is de afgelopen decennia steeds meritocratischer geworden. Maatschappelijke kansen zijn in zo'n samenleving niet langer afhankelijk van het sociale milieu waarin men is geboren, maar worden hoofdzakelijk bepaald door persoonlijke capaciteiten (intelligentie) en verdiensten (motivatie en inzet). Het proces van meritocratisering heeft in het onderwijs inmiddels de nodige sporen nagelaten. De democratisering van het onderwijs die in de jaren zestig en zeventig werd ingezet, heeft in maatschappelijk opzicht een flinke stijging van het opleidingsniveau van de middengroepen teweeggebracht. Vroegere elites zijn vervolgens op zoek gegaan naar nieuwe mogelijkheden om zich te onderscheiden: mochten de (categoriële) gymnasia zich al langer in een groeiende belangstelling verheugen, recentelijk zijn daar de havo/vwo-afdelingen voor tweetalig onderwijs bijgekomen.⁶

Bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs is het gebruik van onafhankelijke prestatietoetsen, zoals de Cito-toets, een stuk minder vrijblijvend dan vroeger. In het voortgezet onderwijs – de schakelcentrale bij uitstek – worden sinds kort bij alle opleidingen centrale examens afgenomen. Het systeem van gewogen loting bij de toelating tot numerus-fixusopleidingen bij universiteiten en hogescholen staat al een aantal jaren onder druk. In 1999 werd een experiment gestart dat onderwijsinstellingen de mogelijkheid bood een deel van de studenten te selecteren op basis

van inzet, motivatie of specifiek talent (Begeleidingscommissie decentrale toelating 2003). Inmiddels liggen er voornemens om ook bij andere hogere (top)opleidingen selectie op talent en verdienste mogelijk te maken (OCW 2003b).

Lijkt het meritocratische ideaal dus steeds meer werkelijkheid te worden, de harde keerzijde ervan wordt ook steeds duidelijker. Wie nu nog op een laag opleidingsniveau blijft steken, heeft dat aan zichzelf te wijten; kennelijk ontbreken de capaciteiten, dan wel de inzet en motivatie om hoger op te komen. Bij achterblijvers kan dat gevoelens van rancune oproepen, met alle maatschappelijk gevolgen vandien.

Onderwijs is een van de weinige maatschappelijke sectoren waarop het proces van *secularisering* ogenschijnlijk weinig vat heeft gehad. Het basis- en voortgezet onderwijs zijn nog steeds sterk verzuild. Hoewel de ontkerkelijking de afgelopen decennia is toegenomen, heeft anno 2004 nog zo'n 60% van de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs een christelijk-confessionele signatuur (rooms-katholiek of protestants-christelijk). Doordat bij de keuze van een school ook andere factoren dan de geloofsovertuiging een rol spelen, zoals de bereikbaarheid van de school of de kwaliteit van het onderwijs, kiest ruim 40% van de buitenkerkelijke ouders voor confessioneel onderwijs. Omgekeerd kiest circa 20% van de ouders met een kerkelijke achtergrond voor openbaar of algemeen bijzonder basisonderwijs (Herweijer en Vogels 2004). In het rooms-katholiek onderwijs is de katholieke identiteit als gevolg van de secularisering inmiddels sterk verwaterd; in het protestants-christelijk onderwijs is dat in mindere mate het geval.

Het verzuilde bestel heeft zich in het basis- en voortgezet onderwijs niet alleen kunnen handhaven door het keuzegedrag van ouders, maar ook vanwege artikel 23 van de Grondwet, waarin waarborgen ter bescherming van de identiteit van scholen zijn verankerd. De laatste jaren is er zelfs sprake van herzuiling: er zijn nieuwe zuilen, zoals het islamitisch en het hindoeïstisch onderwijs, tot het bestel toegetreden. Inmiddels zijn er 41 islamitische basisscholen met ruim 8300 leerlingen, dat is zo'n 4% van het aantal allochtone leerlingen en 0,5% van het totaal aantal leerlingen. Uit diverse behoeftepeilingen onder de groep moslimouders blijkt dat de behoefte aan islamitisch onderwijs groter is dan het huidige aanbod (in 2002 circa 20% van de Turken en Marokkanen) (Phalet en Van Praag 2004).

De legitimatie van het langs levensbeschouwelijke lijnen verzuilde bestel neemt door het seculariseringsproces steeds verder af. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs speelt confessionaliteit bij de organisatie en inrichting van het onderwijs al nauwelijks meer een rol.⁷ De groeiende markt- en vraaggerichte oriëntatie in het onderwijs zet het aanbodgerichte verzuilde karakter van veel onderwijsarrangementen steeds meer onder druk.

Qua *mentaliteit*, opvattingen en gedrag wijkt Nederland in een aantal opzichten duidelijk af van andere landen. In de bekende cultuurvergelijkende studie van Hofstede (1997) *Allemaal andersdenkenden* onderscheidt hij vier dimensies waarop culturen kunnen verschillen: machtsafstand, collectivisme versus individualisme, femininiteit tegenover masculiniteit, en onzekerheidsvermijding.

Eerder in deze paragraaf is met het trefwoord informalisering al gerefereerd aan de egalitaire verhoudingen in ons onderwijs. Nederland scoort vergeleken met andere landen in Europa relatief laag op machtsafstand. Op de individualisme-collectivisme dimensie staat Nederland duidelijk aan de individualistische kant. Autonomie en zelfstandigheid zijn belangrijke waarden, niet alleen in de opvoeding, maar ook in het onderwijs. Voor niet-westerse allochtone leerlingen geldt dat hun ouders merendeels afkomstig zijn uit collectivistische culturen waarin het onderwijs veel meer tot doel heeft jongeren te leren zich aan te passen aan de groep en de samenleving. De machtsafstand tussen leidinggevenden en ondergeschikten en de segregatie tussen mannen en vrouwen zijn er veel groter. Dergelijke cultuurverschillen geven in de praktijk niet alleen aanleiding tot misverstanden, maar kunnen bij allochtone leerlingen ook een belemmering vormen voor het realiseren van goede onderwijsprestaties. Nederland is ook een buitengewoon feminien land, in de zin dat er veel sympathie en tolerantie bestaat voor de zwakkeren in de samenleving. In het Nederlandse onderwijs is de gemiddelde leerling de norm en gaat de meeste waardering uit naar leerkrachten die veel zorg en persoonlijke aandacht geven. Masculiene culturen, zoals de Verenigde Staten, zijn veel meer gericht op het leveren van prestaties; de sterken worden er bewonderd, de beste leerling is er de norm en vooral docenten die briljant zijn in hun vak, staan hoog in aanzien.

De naar verhouding zwakke prestatiemoraal blijkt niet alleen uit onderzoek naar waardeoriëntaties die ouders bij de opvoeding van belang achten⁸ (Herweijer en Vogels 2004), maar manifesteert zich ook in een weinig prestatiegerichte studiementaliteit van leerlingen en studenten ('een zesje is voldoende'), en een onderwijscultuur die in het algemeen meer zorg- dan resultaatgericht is. Gymnasia zijn in Nederland bijvoorbeeld een stuk minder competitief dan Amerikaanse *prepschools*, Engelse kostscholen en Franse scholen die opleiden voor topuniversiteiten. Dat zou een gevolg kunnen zijn van het feit dat er in Nederland geen echte topuniversiteiten zijn. Het kan ook iets te maken hebben met de structuur van het onderwijs en de schoolcultuur, die beide uitgaan van de idee dat het vooral gaat om begaafdheid en niet zozeer om hard werken (Sitniakowsky 2004; Weenink 2004).

Intellectuele vorming heeft in Nederland, anders dan bijvoorbeeld in een land als Frankrijk, weinig prioriteit (Blom 2001). Praktische vaardigheden worden veel belangrijker gevonden dan theoretische kennis en eruditie. Dat wordt mede veroorzaakt door een ander kenmerkend aspect van onze onderwijscultuur: de sinds de jaren tachtig sterk toegenomen nadruk op (economisch) nut.

8.3 Het onderwijs in 2020: acht vragen

De meeste toekomststudies over het onderwijs gaan over een wenselijke toekomst; wenselijk met het oog op maatschappelijke ontwikkelingen of veranderingen in de internationale (economische) omgeving. In deze paragraaf worden enkele vigerende wenselijke toekomstbeelden geconfronteerd met een beredeneerde verwachting omtrent de waarschijnlijke toekomst. Daarbij zal de waarschijnlijke toekomst in veel gevallen niet helemaal samenvallen met hetgeen vanuit een beleidsoogpunt of door de bevolking wenselijk wordt geacht. Dat kan liggen aan het beperkte tijdsperspectief: 2020 is immers al dichtbij. Het kan ook te maken hebben met overspannen beleidsambities of met institutionele of maatschappelijke weerstanden tegen de gewenste verandering.

De ervaring leert dat innovaties die van overheidswege worden gepropageerd, in de regel nogal ideologisch geladen zijn (gelijke kansen), getuigen van een sterke moderniseringsdrang (studiehuis, competentiedenken), overgenomen zijn uit het buitenland (bachelor-masterstelsel), en vaak vergezeld gaan van een bezuinigingsdoelstelling (schaalvergroting, integratie zorgleerlingen). Bij deze innovaties was er in het verleden vaak weinig aandacht voor mogelijke uitvoeringsproblemen. Innovaties die vanuit het onderwijsveld zelf in gang worden gezet, zijn eerder te kenschetsen als noodgedwongen reacties op een onhoudbare situatie. De ontwikkeling van brede scholen en de huidige innovatiebereidheid in het vmbo zijn hiervan recente voorbeelden.

De toekomst van het onderwijs wordt hierna in acht vragen uiteengelegd. Daarbij wordt telkens nagegaan welke trends zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan, welke dilemma's deze oproepen, wat van overheidswege of door de bevolking wenselijk wordt gevonden, welke tegenbewegingen mogelijk te verwachten zijn, en welke ontwikkelingen gezien het voorgaande het meest plausibel zijn.

8.3.1 Komt er een einde aan de onderwijsexpansie?

Steeds meer jongeren volgen steeds langer onderwijs. Dat proces is al vele decennia gaande (SCP 1998: 566-569). Nam in 1980 al 89% van de 16-jarigen aan het voltijd-onderwijs deel, in 2000 was dat percentage verder toegenomen tot 92%; bij de 18-jarigen steeg het deelnamepercentage tussen 1980 en 2000 van 46% naar 64%, bij de 20-jarigen van 23% naar 47% en bij de 24-jarigen van 9% naar 17% (SCP 1994; OCW 2003c; CBS Statline). Jongeren met een diploma voortgezet onderwijs (de verschillende leerwegen binnen het vmbo, het havo en het vwo) vervolgen vrijwel allemaal hun opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger beroepsonderwijs of het wetenschappelijk onderwijs, meestal direct aansluitend, soms met een onderbreking van één of twee jaar. Schoolverlaters uit de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo zetten hun opleiding vaak in deeltijdverband voort, naast een werkkring. De deelnamegroei kan niet worden toegeschreven aan een verlenging van de leerplicht: de laatste verlenging tot twaalf jaar volledig dagonderwijs vond in 1975 plaats.

De onderwijsexpansie was de afgelopen decennia feitelijk een zichzelf versterkend proces; ze wordt wel gekenschetst als een wedloop om de beste uitgangspositie te bereiken. Jongeren zijn zich er namelijk zeer wel van bewust dat hun maatschappelijke kansen in hoge mate afhangen van het opleidingsniveau en de diploma's die zij weten te behalen. Naarmate meer jongeren een bepaald niveau behalen, levert dat niveau echter steeds minder voordelen op. Voor een gunstiger uitgangspositie is dan een hoger opleidingsniveau vereist. De afwegingen die jongeren bij hun gang door het onderwijs maken, spelen zich af tegen de achtergrond van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (steeds hogere opleidingseisen, veranderingen in de aard van de werkgelegenheid, werkloosheid of juist personeelstekorten). Maar ook veranderende waardeoriëntaties zijn van invloed (de emancipatie onder meisjes en vrouwen, opvattingen over het belang van vrije tijd). Kenmerken van het onderwijsbestel spelen eveneens een rol. Zo bracht de invoering van de Mammoetwet met zijn vele doorstroommogelijkheden vanaf de jaren zeventig een enorme deelnamestijging teweeg. Ook andere factoren beïnvloeden de toegankelijkheid van het onderwijs, zoals de spreiding en bereikbaarheid van scholen en instellingen, vooropleidingseisen en eventuele selectie bij de toegang tot vervolgopleidingen, en de aard en duur van de studiefinanciering.

Nu inmiddels vrijwel alle jongeren met een diploma voortgezet onderwijs hun opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs of het hoger onderwijs (hbo en wetenschappelijk onderwijs) vervolgen, lijkt het verzadigingspunt zo langzamerhand in zicht te komen. Verdere deelnamegroei aan het hoger onderwijs zal de komende jaren vooral uit de lange (vierjarige) mbo-opleidingen moeten komen. Sinds het midden van de jaren negentig stagneert de doorstroom van gediplomeerde mbo-ers naar het hbo echter op een niveau van ongeveer 30%. Dat hangt deels samen met de sterk toegenomen nadruk op beroepskwalificatie in het mbo, maar ook met de tot voor kort zeer gunstige perspectieven voor mbo-ers op de arbeidsmarkt. Mogelijk stimuleren de verslechterende arbeidsmarktperspectieven en de toenemende verdringing door hbo-ers tot een langer verblijf in het onderwijs⁹ (ROA 2003).

Voor een verdere deelnamegroei aan het hoger onderwijs zal eerst de deelname aan het havo en vwo moeten toenemen. Dat gebeurt ook. Jongeren met een Turkse of Marokkaanse achtergrond blijken steeds meer te gaan deelnemen aan het havo/vwo. Tussen 1995 en 2001 steeg het deelnamepercentage in leerjaar 3 van het havo/vwo onder Marokkaanse jongeren van 8% naar 19%, onder Turkse jongeren van 17% naar 22% en onder autochtone jongeren van 35% naar 45% (Dagevos et al. 2003). Daardoor zullen de komende jaren geleidelijk aan steeds meer allochtone jongeren een toegangsbewijs voor het hoger onderwijs weten te bemachtigen. Voor jongeren uit een aantal vluchtelingengroepen (Iraniërs, Afghanen en Irakezen) geldt dat vermoedelijk nog in versterkte mate. Het opleidingsniveau van asielmigranten ligt in het algemeen aanzienlijk hoger dan dat van de eerste generatie Turken of Marokkanen. De etnische minderheden staan nog aan het begin van een proces van onderwijsexpansie,

dat onder autochtone Nederlanders al decennialang aan de gang is maar inmiddels afvlakt.

Ondanks de te verwachten stijgende deelname vanuit de etnische minderheden zal de groei van het aantal deelnemers aan hoger onderwijs, die de overheid wenselijk acht, de komende jaren toch vooral uit de demografische groei moeten komen (Biemans en Kuhry 2002). De cijfers in tabel 8.1 geven inzicht in de ontwikkeling van het aantal jongeren in enkele relevante leeftijdscategorieën; ze zijn ontleend aan de laatste langetermijnprognose van het CBS (De Jong 2003a).¹⁰

Tabel 8.1 Bevolkingsprognose voor een aantal leeftijdscategorieën, 2000-2020 (indices 2000=100)

mannen en vrouwen	2000	2005	2010	2015	2020
4-11 jaar (basisonderwijs)	100	102	103	98	95
12-17 jaar (voortgezet onderwijs)	100	108	108	112	109
17-20 jaar (middelbaar beroepsonderwijs)	100	104	110	109	115
19-23 jaar (hoger onderwijs)	100	101	108	111	113

Bron: CBS (2003)

Tegenover verzadigingsverschijnselen op de bovenste etages van het onderwijsgebouw staat een omvangrijke groep leerlingen die het onderwijs zonder enig diploma of zonder startkwalificatie verlaten. In 2000 verlieten bijna 40.000 jongeren het voltijd-onderwijs zonder een vmbo-diploma te hebben behaald, waarmee zij het etiket 'drop-out' verwierven. Onder hen bevonden zich ruim 12.000 jongeren uit het basis- en speciaal onderwijs die nooit aan het voortgezet onderwijs waren begonnen (CBS 2002: 12-13). Van de ongediplomeerden uit het vmbo vervolgt overigens een kwart zijn of haar opleiding in het secundair beroepsonderwijs, andere keren soms na enige tijd weer terug naar school.

De overheid legt het wenselijk geachte streefniveau echter niet bij een vbo-, mavo- of vmbo-diploma, maar bij het hogere niveau van de startkwalificatie, ofwel een afgeronde beroepsopleiding op mbo-2-niveau of een havo/vwo-diploma. Zo'n niveau blijkt voor een aanzienlijk deel van de leerlingenpopulatie te hoog gegrepen. Van de jongeren tussen 20 en 24 jaar had in 2000 ongeveer 25% geen startkwalificatie. Bij de Turken en Marokkanen uit die leeftijdsgroep had respectievelijk 55% en 65% geen startkwalificatie en ongeveer de helft van die groep zelfs geen enkel diploma (Dagevos et al. 2003: 45).

In de jaren negentig heeft zich in het voortgezet onderwijs een zekere polarisatie voorgedaan: aan de ene kant groeide de deelname aan het havo en vwo, aan de andere kant nam ook de deelname aan het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijk-onderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs toe. Terwijl de totale leerlingenpopulatie in die jaren met 5% afnam, nam het aantal leerlingen in genoemde onderwijstypen

voor jongeren met leer- en gedragsproblemen maar liefst met 35% toe (tot ruim 100.000 leerlingen). Onder deze groep zorgleerlingen zijn allochtone jongeren sterk oververtegenwoordigd.¹¹ Voor de periode tot 2020 moet gerekend worden op een dubbele groei: het aantal jongeren van 12 tot 20 jaar neemt met meer dan 10% toe (zie tabel 8.1), terwijl ook het percentage zorgleerlingen naar verwachting verder zal stijgen (Bronneman-Helmers et al. 2002: 137-179). Vermoedelijk zal het merendeel van deze leerlingen het startkwalificatieniveau niet halen. Terugdringing van het aantal schoolverlaters zonder startkwalificatie – een doelstelling die ook in Europese afspraken is vastgelegd – zal dan ook alleen lukken met een minder vrijblijvende aanpak van het voortijdig schoolverlaten.¹²

De deelnamegroei is de komende vijftien jaar in de lagere niveaus van het middelbaar beroepsonderwijs vermoedelijk groter dan in het hoger onderwijs.

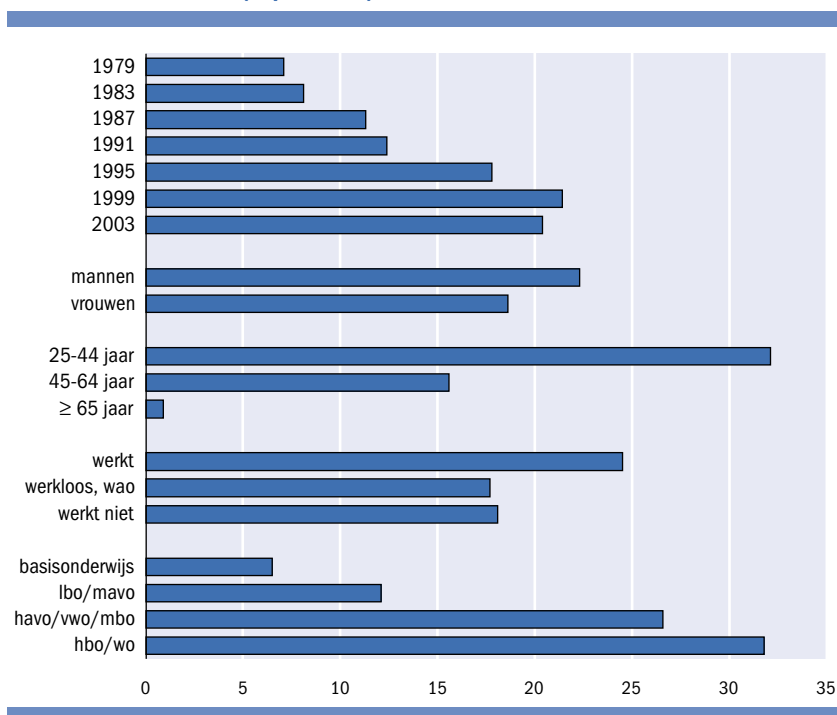
8.3.2 Zal er in 2020 sprake zijn van een leven lang leren?

‘Levenslang leren’, ‘permanente educatie’ en ‘wederkerende educatie’ zijn weliswaar concepten die stammen uit de jaren zeventig van de vorige eeuw en destijds vooral gepropageerd werden door internationale organisaties als de UNESCO, de Raad van Europa en de OESO, het zijn ook concepten die nog geenszins aan belang hebben ingeboet. In het *Sociaal en Cultureel Rapport 1998* is uitvoerig ingegaan op ontwikkelingen die zich gedurende de afgelopen drie decennia in het leren op latere leeftijd hebben voorgedaan. Die terugblik zal hier niet worden herhaald. Wel is het van belang vast te stellen dat de invulling van het concept in de loop der tijd onder invloed van maatschappelijke en/of politieke prioriteiten is veranderd. Stond de volwasseneneducatie in de jaren zeventig sterk in het teken van de vrouwenemancipatie (de moedermap) en het tweedekansonderwijs (open universiteit), in de jaren tachtig waren het vanwege de economische recessie vooral arbeidsmarktoverwegingen die de inhoud en vormgeving van de volwasseneneducatie gingen domineren. In de jaren negentig verschoof de aandacht mede onder invloed van de sterk groeiende immigratie naar programma’s voor basiseducatie, Nederlands als tweede taal en inburgering. Bedrijfsopleidingen namen in lijn met de toenemende arbeidsparticipatie (‘werk, werk, werk’) eveneens een hoge vlucht (SCP 2003: 42).

Ook in bestuurlijk opzicht veranderde er het nodige. Aanbodsturing door de rijksoverheid werd vervangen door een vorm van indirecte vraagsturing, dat wil zeggen sturing via instanties als gemeenten, arbeidsvoorziening en uitkeringsinstanties. Tot directe vraagsturing in de vorm van een individueel leerrecht na de leerplicht is het tot dusver nooit gekomen – hoewel dit bij verschillende gelegenheden en in diverse varianten is bepleit. Toch zou zo’n individueel leerrecht buitengewoon goed passen bij de nadruk die recentelijk wordt gelegd op de individuele verantwoordelijkheid van jongeren en volwassenen. Ook de trend om werken en leren steeds meer te combineren (duaal leren) of om opleidingen tijdelijk te onderbreken, roept de vraag naar een meer flexibele, deelnemergebonden onderwijsfinanciering op.

Uit de geschetste onderwijsexpansie in de jeugdijaren kan al worden afgeleid dat er tot op heden weinig is terechtgekomen van het streven het zwaartepunt te verleggen van initieel onderwijs naar levenslang leren. Heeft de toegenomen onderwijsdeelname in de jeugdfase dan wellicht geleid tot een afnemende vraag naar postinitiële opleidingen? De deelnamecijfers in het bovenste deel van figuur 8.1 maken duidelijk dat dat geenszins het geval is. De figuur geeft in de eerste plaats inzicht in de deelnameontwikkeling aan kwalificerende opleidingen, zoals basiseducatie gericht op basisvaardigheden, deeltijdonderwijs gericht op het behalen van een diploma, en bedrijfsopleidingen en scholing gericht op het uitoefenen van een beroep door volwassenen van 25 jaar en ouder. In de tweede plaats toont de figuur de deelname naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en werkzaamheid. Tabel B.8.2 in de bijlage bij dit hoofdstuk biedt de achterliggende percentages en laat tevens de deelnameontwikkeling zien aan niet-kwalificerende opleidingen met een vormend of cultureel karakter.

Figuur 8.1 Deelname van de bevolking van 25 jaar en ouder aan kwalificerende volwasseneneducatie, 1979-2003, en van verschillende bevolkingsgroepen, alleen 2003 (in procenten)



Bron: SCP (AV0'79-'03)

Figuur 8.1 leert dat vrouwen minder aan kwalificerende opleidingen deelnemen dan mannen, dat 45-64-jarigen minder deelnemen dan 25-44-jarigen, dat werkenden aan-

zienlijk meer deelnemen dan niet-werkenden en dat hetzelfde geldt voor middelbaar en hoogopgeleiden ten opzichte van laagopgeleiden. De verschillen kunnen niet worden toegeschreven aan onderlinge verbanden tussen de diverse achtergrondkenmerken, bijvoorbeeld aan het gegeven dat mannen meer werken dan vrouwen, en dat ouderen gemiddeld lager opgeleid zijn dan jongeren. Dat blijkt uit een multivariate analyse waarbij wordt gecorrigeerd voor de onderlinge samenhang tussen achtergrondkenmerken (SCP 2001).

Kijken we naar de ontwikkeling in de tijd, dan laat figuur 8.1 zien dat de totale deelname aan kwalificerende opleidingen sinds het begin van de jaren tachtig flink is toegenomen (van 7% naar 20%), en de laatste jaren lijkt te stagneren. Ouderen (45-64 jaar) hebben ten opzichte van de 25-44-jarigen weliswaar een duidelijke inhaalslag gemaakt, maar nemen toch nog steeds veel minder aan kwalificerende opleidingen deel (zie tabel B.8.2 in de bijlage). In 2003 nam 16% van de 45-64-jarigen aan dergelijke opleidingen deel, bij de 25-44-jarigen was dat tweemaal zo hoog (32%).

Uit de cijfers over de deelname aan niet-kwalificerende opleidingen in tabel B.8.2 blijkt dat vrouwen veel meer aan dit soort opleidingen deelnemen dan mannen, dat de deelname toeneemt met het opleidingsniveau en dat ouderen (45-64 jaar) inmiddels bijna net zoveel cursussen en opleidingen volgen als jongeren (25-44 jaar). Gepensioneerden zijn veel meer gaan deelnemen (van 7% naar 14%). Na een groeiende deelnameontwikkeling aan niet-kwalificerende opleidingen stagneert echter ook hier de groei sinds het midden van de jaren negentig.

Tegenover een stijgende deelname van jongeren en volwassenen staat overigens een dalende tijdsbesteding aan onderwijs en opleiding. De tijd die de bevolking van 12 jaar en ouder aan onderwijs en opleiding besteedt, daalde tussen 1980 en 2000 gestaag van gemiddeld 7,3 tot 5,5 uur per week. Deze ontwikkeling hangt niet alleen samen met het gegeven dat scholieren en studenten naast hun studie steeds meer zijn gaan werken, ze wordt ook veroorzaakt door de toegenomen tijdsdruk als gevolg van de sterk toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen en daarmee de combinatie van arbeid en zorg (Breedveld en Van den Broek 2004).

De cijfers geven alleen inzicht in de deelname aan formeel georganiseerde opleidingen en niet in het informele leren dat tijdens het werk of in het kader van andere bezigheden plaatsvindt. Dat laatste zal de komende jaren vermoedelijk steeds belangrijker worden. Een voorwaarde is wel dat de competenties die in zo'n informele setting worden verworven, ook herkend, erkend en gewaardeerd worden. De daartoe ontwikkelde EVC-methode (EVC = erkennen van verworven competenties) wordt tot dusver echter nog maar betrekkelijk weinig gebruikt (Van den Dungen et al. 2003).

Er wordt al geruime tijd aangedrongen op een hogere deelname aan postinitieel onderwijs door met name ouderen en laagopgeleiden (SER 2002). Dit met het oog op de vergrijzende beroepsbevolking en de voor de kennissamenleving noodzakelijk geachte verhoging van het opleidingsniveau van de bevolking. Afgaande op de publieke opinie bestaat er een behoorlijk draagvlak voor een hogere deelname van

ouderen boven de 45 jaar aan opleidingen en cursussen: 61% acht het niet alleen waarschijnlijk maar ook wenselijk dat ouderen in het jaar 2020 voor hun werk veel meer opleidingen en cursussen zullen volgen dan nu het geval is. Laagopgeleiden (maximaal vbo/mavo) zijn op dit punt overigens terughoudender (53%) dan hbo/wo-opgeleiden (74%). Mensen die op dit moment al tot de senioren behoren (55+), staan er wat positiever tegenover dan de middelbare leeftijdsgroep van 35 tot en met 54 jaar (respectievelijk 66% versus 57%).

De wenselijkheid van een hogere deelname door ouderen lijkt geleidelijk aan werkelijkheid te worden: hoewel ouderen nog steeds aanzienlijk minder aan kwalificerende opleidingen deelnemen dan jongeren, is hun achterstand de afgelopen vijftientig jaar wel afgenomen. Als gevolg van het stijgende opleidingsniveau van oudere werknemers en de voorgenomen verhoging van de prepensioneringsleeftijd zal de deelname aan kwalificerende opleidingen op latere leeftijd vermoedelijk verder toenemen. Als het gaat om de deelname van laagopgeleiden is er daarentegen de afgelopen jaren nauwelijks vooruitgang geboekt. Gevreesd moet worden dat daarin de komende jaren weinig verandering komt. Het probleem lost zich overigens door het stijgende opleidingsniveau van de bevolking voor een deel vanzelf op.

8.3.3 Wat en hoe leren jongeren in 2020?

In beschouwingen over de toekomst van het onderwijs neemt het zogenoemde *nieuwe leren* een prominente plaats in. Kenmerkend voor dat nieuwe leren is dat er veel minder van de leerstof en veel meer van de belangstelling en behoeften van leerlingen en studenten wordt uitgegaan. Van leerlingen en studenten wordt verwacht dat ze zelfstandig en actief bezig zijn met het verwerven van kennis en inzicht, bijvoorbeeld door gebruik te maken van ICT, door samen te werken in groepen of in leersituaties buiten de school. De leraar is bij het nieuwe leren niet langer de (vak)deskundige die kennis overdraagt, maar veel meer een begeleider die de leerling of student coacht bij zijn individuele leerproces.

Bij het nieuwe leren gaat het niet alleen om nieuwe werkvormen, maar ook om nieuwe inhouden. Omdat het leren betekenisvol moet zijn voor leerlingen en studenten vindt het bij voorkeur plaats vanuit een context, een bepaald probleem of thema. Door afzonderlijke – van wetenschappelijke disciplines afgeleide – vakken te clusteren in bredere leergebieden wordt geprobeerd meer samenhang aan te brengen, bijvoorbeeld in de vorm van projecten. Het nieuwe leren is bovendien sterk toepassingsgericht. Abstracte theoretische kennis en feitenkennis staan niet langer centraal. Het leerproces zelf – kunnen reflecteren, onderzoek doen, oplossingen bedenken – wordt belangrijker gevonden dan het eindproduct van dat leerproces, bijvoorbeeld de beheersing van een bepaalde hoeveelheid leerstof.

Waar komt die *drang tot vernieuwing* vandaan? Eerder in dit hoofdstuk werd al opgemerkt dat er zich als gevolg van uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen ingrijpende veranderingen in de leerlingenpopulatie hebben voorgedaan. In het voortgezet onderwijs is de afgelopen jaren een voorzichtig begin gemaakt met het

veranderen van inhouden en werkwijzen, deels noodgedwongen vanwege motivatieproblemen bij leerlingen, deels afgedwongen door het beleid van de overheid (studiehuis). In het basisonderwijs werd de omslag naar het nieuwe leren al in de jaren tachtig gemaakt. De laatste tijd lijkt ook het voortgezet onderwijs steeds meer geïnspireerd te raken door het achterliggende postmoderne gedachtegoed. Dat houdt in dat zich de afgelopen decennia een nieuwe vorm van kennisontwikkeling heeft ontwikkeld (modus 2), die sterk verschilt van het universitaire stelsel van disciplines (modus 1). Modus 2 wordt gekenmerkt door een sterke mate van context- en gebruiksfhankelijkheid en door transdisciplinariteit. Dat is kennisvorming los van traditionele disciplinaire indelingen, die tot stand komt in netwerken van uiteenlopende organisaties, zoals denktanks, adviesbureaus, overheidsinstanties, en in de vraagstelling sterk rekening houdt met maatschappelijke belangen en afwegingen (Heilbron 2003). In Nederland komt de vertaling van het gedachtegoed van auteurs als Gibbons (Gibbons et al. 1994) naar het onderwijs vooral uit kringen van procesmanagers, pedagogische centra en organisatie- en adviesbureaus (De Vijlder 2002; Kok 2003; Letschert 2004). De paradigma's van het nieuwe leren vertonen dan ook grote overeenkomsten met werkwijzen die in de sterk in omvang gegroeide buiten-universitaire kennissector gebruikelijk zijn.

De trend naar nieuwe inhouden en werkwijzen wordt ook gevoeld door hooggespannen verwachtingen omtrent de kwaliteitsverhogende bijdrage van ICT aan het onderwijs. Eerder in dit hoofdstuk is al aangegeven dat die verwachtingen tot dusver nog maar zeer ten dele zijn waargemaakt.

Een andere impuls is afkomstig van partijen op de arbeidsmarkt. Veel van de toekomstvisies die in hoofdstuk 6 over de arbeidsmarkt de revue passeerden, getuigen van een brede consensus onder deskundigen over de implicaties van de snelle technologische en economische veranderingen. 'Kennis verouderd snel' is inmiddels een bekende slogan, die aangeeft dat werknemers in de toekomst zullen moeten beschikken over andere, met name sociale, competenties en over vaardigheden waarmee zij zich snel aan nieuwe eisen en omstandigheden kunnen aanpassen. Het onderwijs moet daarop voorbereiden. De bevindingen in hoofdstuk 6 leren overigens dat het met een aantal van de veronderstelde vernieuwingen op de arbeidsmarkt zo'n vaart niet loopt.

De brede omarming van het nieuwe onderwijsparadigma kan vermoedelijk ook worden verklaard door vergelijkbare veranderingen in het beleidsdenken¹³: een toenemend pragmatisme, een groeiende vraag naar praktisch nut en een sterke neiging onder beleidsmakers om bij moderniseringsprocessen voorop te willen lopen.

Inmiddels wordt de neerslag van het nieuwe denken over onderwijs geleidelijk aan zichtbaar. De tweede fase van het havo/vwo (het studiehuis) is er niet zozeer uit eigen beweging, maar vooral vanuit het beleid toe aangezet. De onlangs herziene kerndoelen voor het basisonderwijs en voor de basisvorming ademen dezelfde geest van vernieuwing. In de kerndoelen wordt veel aandacht geschonken aan metacognitieve

vaardigheden (leerstrategieën ontwikkelen, reflecteren); zij zijn procesgericht geformuleerd: de leerling leert ... Wat leerlingen aan het eind van de basisschool of de basisvorming precies moeten kennen, weten en kunnen, wordt opengelaten.¹⁴

Er is al een school voor voortgezet onderwijs van start gegaan (Slash 21) die helemaal volgens de nieuwe onderwijsfilosofie werkt. Enkele andere scholen staan in de startblokken. Veel (vmbo-)scholen gooien hun onderwijs echter niet volledig om, maar voeren wel een aantal vernieuwingen in, bijvoorbeeld bredere leergebieden, meer praktijkleren en minder docenten voor de klas.

Zal het met het nieuwe leren de komende jaren dezelfde kant opgaan als met de nieuwe economie of zet het nieuwe leren door en wordt het hele onderwijs leerling- en procesgericht? Een grote meerderheid van de bevolking verwacht dat laatste: 79% denkt dat leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs in 2020 veel minder klassikaal onderwijs zullen krijgen en het merendeel van de tijd individueel en zelfstandig met behulp van computers zullen leren. Slechts 29% vindt zo'n ontwikkeling overigens ook wenselijk. Opleidingsniveau en leeftijd doen er daarbij weinig toe. Bij dat laatste cijfer past overigens wel de kanttekening dat het bij het nieuwe leren natuurlijk om meer gaat dan individueel en zelfstandig leren, en dat het klassenverband natuurlijk nooit helemaal zal verdwijnen.

Het nieuwe leren past qua aanpak beter bij het basisonderwijs, de basisvorming en het (voorbereidend) beroepsonderwijs (vmbo, havo, mbo, hbo) dan bij het vwo. Dat laat onverlet dat er in het funderend onderwijs wel een stevige kennisbasis moet worden gelegd. Het context- en toepassingsgerichte karakter van het leren verhoogt ongetwijfeld de aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs.

Het vwo heeft een andere functie binnen het onderwijsbestel. Het nieuwe leren zal daar waarschijnlijk een andere invulling krijgen. Categorale gymnasia en de meeste gymnasium- en vwo-afdelingen binnen scholengemeenschappen zullen het zwaar- en vwo-terepunt vermoedelijk blijven leggen bij een meer disciplinaire, vakgerichte aanpak, met vrij veel aandacht voor theorie en intellectuele vorming. Daarmee komen deze scholen en opleidingen tegemoet aan een aantal bezwaren tegen vernieuwingen à la het studiehuis die de laatste tijd met enige regelmaat vanuit het wetenschappelijk onderwijs – met name de bèta- en de geesteswetenschappen – naar voren worden gebracht: onvoldoende abstractievermogen vanwege het praktijkgerichte en contextrijke karakter, en gebrek aan overzichtskennis als gevolg van een thematische aanpak van de leerstof.

De vraag naar traditioneel kennisgericht onderwijs zal vermoedelijk eveneens worden gestimuleerd door de trend naar niveaudifferentiatie en selectie in het hoger onderwijs. Vanuit hoogopgeleide ouders komt er mogelijk ook een groeiende vraag naar een steviger kennisbasis en meer intellectuele uitdaging. Uit het onderzoek naar de toekomstverwachtingen (ROS'04) komt weliswaar naar voren dat een kleine meerderheid (51%) van de ondervraagde ouders vindt of verwacht dat de eigen kinderen kwalitatief beter onderwijs krijgen dan ze zelf hebben gehad, maar er blijkt ook uit

dat van de ouders met een hogere opleiding (hbo/wo) slechts 29% die mening is toegegaan, tegenover 49% van de ouders met een mbo/havo/vwo-opleiding en 62% van de ouders met een vbo/mavo-opleiding.

8.3.4 *Wordt Nederland slimmer of dommer?*

In Maandblad M van NRC Handelsblad stond in september 2003 een artikel met de titel ‘Wordt Nederland dommer?’ Daarin deden elf hoogleraren met in het buitenland opgedane onderwijservaring hun beklag over het Nederlandse universitaire onderwijs. Een week daarvoor was in een bijdrage in *de Volkskrant* betoogd dat de kwaliteit van ons onderwijs daalt (Dronkers 2003). In hoeverre zijn die klachten gegrond of worden er wellicht buitenlandse appels (Amerikaanse topuniversiteiten) met Nederlandse peren (de gemiddelde Nederlandse universiteit) vergeleken?

Bovenstaande vraag laat zich gemakkelijker stellen dan beantwoorden. In de eerste plaats omdat het antwoord op de vraag of we slimmer zullen worden, niet alleen samenhangt met de ontwikkeling van het formele opleidingsniveau in termen van diploma’s, maar ook met de inhoud van de verschillende opleidingen en met het niveau ervan. Het antwoord kan bovendien niet los gezien worden van ontwikkelingen in capaciteiten, inzet en motivatie van jongeren en volwassenen en van ontwikkelingen in de kwaliteit van onderwijs en opleidingen. Daar komt nog bij dat kwaliteitsverbeteringen of -verslechtingen, bijvoorbeeld als gevolg van onderwijskundige innovaties of het lerarentekort, in de regel pas na vele jaren zichtbaar worden.

Het *formele opleidingsniveau* van de bevolking zal de komende vijftien jaar ongetwijfeld verder stijgen, al was het maar omdat oudere geboortecohorten, die in het algemeen minder hoog zijn opgeleid, worden vervangen door jongere, hoger opgeleide cohorten. Alleen al daardoor nam in de jaren negentig het percentage volwassenen (25-74 jaar) met een succesvol afgeronde hbo/wo-opleiding toe van 18% tot 23%, terwijl het aandeel laagopgeleiden (niet meer dan basisonderwijs voltooïd) verminderde van 21% naar 15% (SCP 2001: 92-93). In de jongste leeftijdsgroep (25-34 jaar) heeft inmiddels al ruim 30% een hogeronderwijsdiploma op zak (CBS 2003: 198).

Het *niveau van kennis en vaardigheden* is in de afgelopen decennia overigens niet in dezelfde mate toegenomen als het via diploma’s geïndiceerde formele opleidingsniveau. Het niveau van oudere generaties wordt waarschijnlijk onderschat, omdat in het verleden lang niet iedereen die daartoe in staat was, kon doorstuderen. Onder oudere generaties bevindt zich veel talent dat niet zichtbaar wordt in officiële diploma’s. Bij jongere generaties is dat veel minder het geval. Voor de huidige jeugd is doorstuderen vanzelfsprekend; bijna iedereen probeert een zo hoog mogelijk diploma te behalen, ook al schieten capaciteiten of motivatie soms tekort.

Het *formele opleidingsniveau* zegt dus wel iets, maar zeker niet alles over het kennis- en vaardigheidsniveau van de bevolking. Dat laatste wordt onder andere geïllustreerd door gegevens uit de International adult literacy survey van de OESO. Daaruit blijkt dat Nederland op het punt van de functionele geletterdheid veel minder

spreiding in het vaardigheidsniveau van de beroepsbevolking laat zien dan landen als Duitsland, de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk. Onze laagopgeleiden (onder het startkwalificatieniveau) scoren relatief hoog, onze academici daarentegen relatief laag (CPB 2002: 60-61). Dat gegeven weerspiegelt in zekere zin de egalitaire (beleids)ideologie die het Nederlandse onderwijs lange tijd domineerde: veel extra zorg voor achterblijvers, maar nauwelijks extra aandacht voor talent.

Hoe zal het verder gaan? De stijging van de onderwijsdeelname zal de komende jaren nog wel doorgaan, zij het in een trager tempo. Onder autochtone jongeren komen de grenzen aan de stijging van het opleidingsniveau zo langzamerhand in zicht. Dat geldt niet voor jongeren uit de verschillende etnische minderheidsgroepen: hun onderwijsexpansie moet nog beginnen. Naast plafondeffecten lijkt er ook sprake van uitputting van talent. Onder autochtone jongeren uit laaggeschoolde milieus stagneert de stijging van het onderwijsniveau. Indien noodzakelijke vernieuwingen in de lagere niveaus van het (voorbereidend) beroepsonderwijs achterwege blijven, zou de sterke toename van het aantal zorgleerlingen wel eens een voorbode kunnen worden van een toekomstige educatieve onderklasse.

Langere deelname leidt bovendien lang niet altijd tot een hoger niveau. Een aanzienlijk deel van de studenten verlaat de opleiding zonder diploma. In dat verband doet zich feitelijk een 'trilemma' voor tussen het bevorderen van de toegankelijkheid van een opleiding, het verhogen van het rendement van die opleiding en het behoud van het niveau ervan. Deze drie doelstellingen kunnen moeilijk gelijktijdig worden gerealiseerd. Verruiming van toegankelijkheid leidt bij een verhoging van het niveau al snel tot daling van het rendement. Een combinatie van ruime toegankelijkheid en sterke (financiële) prikkels om een hoog rendement te realiseren, gaat al gauw ten koste van het niveau.

De ingezette ontwikkeling om binnen het hoger onderwijs meer variëteit in niveaus aan te brengen, biedt in principe een uitweg uit dit trilemma. Een verdere niveaudifferentiatie, naast het hbo en het wetenschappelijk onderwijs bijvoorbeeld ook nog een korte tweejarige hbo-opleiding, staat echter op gespannen voet met het streven naar harmonisatie in Europa (via het bachelor-masterstelsel). Neerwaartse niveaudifferentiatie leidt bovendien al snel tot verlaging van het gemiddelde niveau van de afgestudeerden.

Als gevolg van de omslag naar nieuw leren verandert in ieder geval het soort kwalificaties waarmee jongeren van school komen. Afgestudeerden van de toekomst zullen minder weten: ze beschikken over minder algemene ontwikkeling, feitenkennis, diepgang en abstractievermogen. Maar ze kunnen meer, zijn meer op de praktijk gericht, communiceren beter, en opereren zelfstandiger, zelfbewuster en flexibeler. Of ze daardoor slimmer dan wel dommer zullen zijn dan hun voorgangers, hangt van het gezichtspunt af. Wetenschappers en oudere generaties zullen geneigd zijn ze als dommer te bestempelen, terwijl werkgevers ze vermoedelijk slimmer – in de zin van praktijkgericht – zullen vinden.

Binnen het Nederlandse onderwijsbestel biedt alleen het centraal schriftelijk examen aan het eind van het voortgezet onderwijs een landelijke waarborg voor het niveau. Die kwaliteitsborging staat echter door een aantal ontwikkelingen onder druk. Door recente vernieuwingen in het voortgezet onderwijs zijn de niveauverschillen tussen vmbo, havo en vwo zodanig toegenomen, dat het voor leerlingen nauwelijks meer mogelijk is om binnen het voortgezet onderwijs naar een hoger niveau op te klimmen. Dat heeft ertoe geleid dat steeds vaker alternatieve routes naar het hoger onderwijs worden gevolgd, bijvoorbeeld de route van havo via één jaar hbo (propedeuse) naar de universiteit. Een groeiend deel van de instroom in het hoger onderwijs beschikt daardoor over een lager niveau van algemene vorming dan voorheen.¹⁵ De uniforme aanpak in het eerste studiejaar resulteert vervolgens in niveauverlaging doordat de nodige tijd moet worden ingeruimd voor het wegwerken van lacunes in de kennis, of voortijdige uitval. Bij universiteiten groeit de animo paal en perk te stellen aan dit soort sluiproutes en studenten bij de toegang strenger te selecteren. Zo'n ontwikkeling tast echter wel de waarde van het vwo-diploma aan. De druk om het centraal examen in het voortgezet onderwijs dan maar helemaal af te schaffen – waar scholen die het nieuwe leren propageren al langer voor pleiten – zal daardoor alleen maar toenemen.

De roep om strengere selectie bij de toelating tot het hoger onderwijs beperkt zich inmiddels niet alleen meer tot een enkele universiteit.¹⁶ Selectie aan de poort van het hoger onderwijs is, in combinatie met collegegelddifferentiatie, ook in de politiek niet langer onbespreekbaar, zij het niet zozeer om niveaudaling tegen te gaan als wel om topopleidingen mogelijk te maken (OCW 2003b). Daarmee voelt de politiek de publieke opinie goed aan: niet minder dan 68% van de bevolking vindt strengere toegangselectie op grond van capaciteiten en motivatie niet alleen waarschijnlijk maar ook wenselijk; 14% acht het waarschijnlijk, maar onwenselijk, 12% onwaarschijnlijk, maar wel wenselijk. Hoe ouder men is, hoe waarschijnlijker en tegelijkertijd ook wenselijker men selectie vindt: de instemming neemt toe van 51% bij jongeren onder de 25 jaar tot 80% bij 65-plussers.

In Nederland wordt van oudsher vanaf het begin van het voortgezet onderwijs flink geselecteerd op prestatie, motivatie en talent. Die selectie is de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. De roep om selectie aan de poort van de universiteit valt vanuit die ontwikkeling niet zo goed te begrijpen. De afgelopen jaren hebben veel universiteiten en hogescholen al een zogenoemd bindend studieadvies aan het eind van het eerste studiejaar ingevoerd, waarbij studenten die onvoldoende presteren, wordt geadviseerd te vertrekken. Universiteiten hebben bovendien allerlei plusprogramma's voor getalenteerde en gemotiveerde studenten in het leven geroepen. Daarmee wordt niet alleen tegemoetgekomen aan de behoefte aan meer niveaudifferentiatie bij de instellingen zelf, maar ook aan de wens van studenten om zich te kunnen onderscheiden. In het hoger beroepsonderwijs is sprake van een zekere 'verwetenschappelijking', bijvoorbeeld in de vorm van de nieuwe functie van lector.

De trend naar meer differentiatie en selectie in het hoger onderwijs zal de komende jaren zeker doorzetten. Daarbij zal het vermoedelijk vooral gaan om selectie tijdens de studie. Selectie aan de poort zal vanwege praktische problemen en een voortdurend terugkerende discussie over de selectiecriteria hooguit bij een beperkt aantal studies plaatsvinden. Selectie aan de poort zou bovendien op den duur kunnen resulteren in een teruglopende deelname aan het hoger onderwijs; een ontwikkeling die haaks staat op het – mede door Europese benchmarks gevoede – streven naar een toename van het aantal hoger opgeleiden.

Het antwoord op de vraag of Nederland de komende vijftien jaar slimmer of dommer wordt, hangt enerzijds af van de deelnameontwikkeling ofwel: bereiken meer jongeren een hoger opleidingsniveau? Anderzijds is de ontwikkeling van het niveau van de verschillende opleidingen bepalend, ofwel: leidt niveaudifferentiatie tot een verhoging van het gemiddelde niveau? Internationale vergelijkingen van deelnamepercentages en bereikte opleidingsniveaus zijn in dit verband vaak misleidend, omdat niveauverschillen tussen vergelijkbare opleidingen onvoldoende zichtbaar zijn.

Voor het merendeel van de jeugd zal ook de komende jaren het middelbaar beroepsonderwijs nog eindonderwijs zijn. De vraag of men erin zal slagen de omvang van het voortijdig schoolverlaten zonder diploma of startkwalificatie te verminderen, is – zeker in het licht van het eerder gesignaleerde groeiende percentage jongeren met leer- en gedragsproblemen – dan ook minstens zo belangrijk voor het toekomstige kennis- en vaardigheidsniveau van onze (beroeps)bevolking als het bieden van meer uitdaging aan talentvolle studenten.

8.3.5 *Zet het proces van functieverbreiding van scholen door?*

Maatschappelijke problemen worden meestal het eerst zichtbaar op school. Steeds meer scholen worden door een cumulatie van maatschappelijke problemen en gezinsproblemen belemmerd in hun onderwijstaak. In het midden van de jaren negentig is om die reden vanuit scholen en lokale overheden een beweging op gang gekomen om de functie van scholen te verbreden. Stond de ontwikkeling van brede scholen aanvankelijk met name in het teken van het verbeteren van de onderwijskansen voor kinderen uit achterstandsgroepen, al snel bleek het concept zo aantrekkelijk dat inmiddels ook tal van andere functies en activiteiten voor kinderen, hun ouders of de buurt onder het begrip brede school schuilgaan. Het gaat dan om naschoolse opvang, zorg en hulpverlening, opvoedingsondersteuning en maatschappelijk werk, sportieve en culturele activiteiten, behoud van voorzieningenaanbod of leefbaarheid (Bronneman-Helmers 1999; Emmelot en Van der Veen 2003). Inmiddels afficheren in het basisonderwijs zich naar schatting zo'n 500 van de ruim 7000 scholen (7%) als 'brede school'¹⁷ en werkt meer dan de helft van de gemeenten aan de ontwikkeling ervan (Oberon 2003). Kenmerkend voor brede scholen is de multidisciplinaire samenwerking met andere instanties die zich met kinderen en/of hun ouders bezighouden. Steeds meer 'brede scholen' zijn ook gevestigd in multifunctionele gebouwen waarin verschillende voorzieningen onderdak vinden.

Zal het aantal brede scholen de komende vijftien jaar verder groeien? In de publieke opinie lopen de meningen daarover uiteen. Een meerderheid van de bevolking (58%) acht het waarschijnlijk dat scholen zich in 2020 veel meer dan nu, buiten de gewone onderwijstijd zullen bezighouden met zaken als naschoolse opvang, hulp bij opvoeding en huiswerkbegeleiding. Een nog groter percentage van de bevolking (66%) vindt die ontwikkeling wenselijk.

Een sterke uitbreiding van het aantal brede scholen lijkt op korte termijn niet erg plausibel. Het aanvankelijke enthousiasme lijkt de laatste tijd wat af te nemen. Dat komt in belangrijke mate door de voorgenomen bezuinigingen op het lokale onderwijsachterstandenbeleid. Bevoegdheden die gemeenten nu nog in staat stellen tot het initiëren en regisseren van de bredeschoolontwikkeling, zoals onderwijsachterstandenbeleid, kinderopvang, huisvesting van scholen, worden de komende jaren, als het aan het kabinet-Balkenende-II ligt, overgeheveld naar de schoolbesturen (onderwijsachterstanden en voor een deel ook de huisvesting) en naar ouders en werkgevers (kinderopvang). Het is allerm minst vanzelfsprekend dat schoolbesturen, die tot taak hebben zorg te dragen voor goed onderwijs, middelen zullen vrijmaken om schooloverstijgende maatschappelijke problemen aan te pakken.

De ontwikkeling van de brede school zal waarschijnlijk wel doorzetten, maar zal in lijn met de bestuurlijke trend naar deregulering en autonomievergroting, worden ingebed in een meer algemene trend naar profilering van scholen. Sommige scholen zullen zich profileren als kennisschool en inspelen op de toenemende selectie in het vervolgonderwijs, andere scholen zullen het accent leggen op sportieve of culturele activiteiten, zowel binnen de reguliere onderwijstijd als daarbuiten. Bij scholen in achterstandswijken van de grote steden zal, deels noodgedwongen, samenwerking worden gezocht met de voorschoolse educatie, de jeugdzorg, het maatschappelijk werk, de opvoedingsondersteuning en de politie, terwijl in nieuwbouwwijken de kinderopvang en de bibliotheek belangrijke partners zullen zijn. De breedte van de school zal in 2020 vermoedelijk, meer nog dan nu al het geval is, door de omgeving worden bepaald.

8.3.6 Hoe belangrijk is de school nog in 2020 en hoe zal het lerarenberoep zich ontwikkelen?

Heeft de school in 2020 eigenlijk nog wel bestaansrecht? Wellicht een vreemde vraag na de hiervoor geschetste trend naar functieverbreding van scholen. Toch heeft het instituut school in Nederland de afgelopen decennia met enige regelmaat ter discussie gestaan. Zo werd er in de jaren zestig van de vorige eeuw gepleit voor ontscholing; de school werd destijds gezien als een instrument om bestaande klassenverhoudingen in stand te houden. Meer recentelijk richten de bezwaren tegen het instituut school zich bijvoorbeeld op de rigiditeit van de school als organisatie (schooltijden, lesroosters), of op de teruglopende kwaliteit van het geboden onderwijs (gestandaardiseerde aanpak, lesuitval, dalende kwaliteit van docenten).

Een meer principiële benadering stelt de Leerplichtwet als zodanig ter discussie. Leerplicht is in feite een schoolplicht: alle kinderen die leerplichtig zijn, moeten onderwijs volgen aan een school. Uit onvrede met het reguliere onderwijs werpt een kleine, maar groeiende groep ouders de vraag op of de overheid eigenlijk wel het recht heeft ouders te verplichten hun kind bij een school in te schrijven. Momenteel krijgen naar schatting ruim 150 kinderen thuisonderwijs. Zij krijgen vrijstelling van de leerplicht op grond van het feit dat hun ouders bedenkingen hebben tegen de (levensbeschouwelijke) richting van alle scholen in hun omgeving. Soms geven ouders het onderwijs zelf, in andere gevallen worden er gediplomeerde leerkrachten ingehuurd. Thuisonderwijs is in Nederland nog een marginaal verschijnsel, in de Verenigde Staten heeft het inmiddels een hoge vlucht genomen. Door het stijgende opleidingsniveau van ouders zou een dergelijke ontwikkeling zich ook in Nederland kunnen gaan voltrekken. Voorlopig zal het vermoedelijk zo'n vaart niet lopen. Ouders zijn in het algemeen heel tevreden over de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun kind(eren) (SCP 2002).¹⁸ Scholen krijgen de komende jaren bovendien meer mogelijkheden om bij de inrichting van hun onderwijs met de wensen van ouders rekening te houden.

Het instituut school zal dus in 2020 nog wel bestaan. Dat neemt niet weg dat de school en het onderwijs ingrijpend van karakter zouden kunnen veranderen.

Er tekent zich namelijk een andere ontwikkeling af, die de rol van de leerkracht op termijn sterk zou kunnen beïnvloeden. De (kennis)samenleving vraagt volgens veel deskundigen in toenemende mate om bredere competenties dan alleen traditionele schoolse kennis. Het schoolse leren zal daarom veel meer gekoppeld moeten worden aan allerlei buitenschoolse leermogelijkheden, zoals het leren tijdens bijbaantjes, in stages, gedurende activiteiten in de vrije tijd of thuis met behulp van ICT (Onderwijsraad 2003). Sommige competenties kunnen nu eenmaal beter buiten de school worden verworven dan tijdens de lessen op school. Docenten krijgen in deze visie vooral een rol als ontwerper en begeleider van leersituaties.

In het beroepsonderwijs zijn combinaties van binnen- en buitenschools leren al lange tijd gebruikelijk. De afgelopen jaren nam de populariteit ervan sterk toe, een ontwikkeling die in hoge mate werd gestimuleerd door de krappe arbeidsmarkt. Duaal leren is niet alleen aantrekkelijk voor werkgevers, maar ook voor studenten en onderwijsinstellingen. De belangstelling voor duale leertrajecten zal dan ook zeker blijven bestaan. Of dat ook zal resulteren in een verdere uitbreiding van het leren op de werkplek, hangt sterk van de economische omstandigheden af. De ervaring leert dat het aanbod aan leerplaatsen en stages nogal conjunctuurgevoelig is.

Onderwijsinstellingen hebben vermoedelijk niet alleen uit pedagogisch-didactische overwegingen belangstelling voor buitenschoolse leerarrangementen. Het uitbesteden van een deel van de onderwijstaak is waarschijnlijk ook vanuit financieel oogpunt aantrekkelijk. De ontwikkeling voltrekt zich tegen de achtergrond van een groeiend lerarentekort.¹⁹

Hoewel het aantal onvervulde vacatures de afgelopen jaren flink is afgenomen, behoort het probleem van het *lerarentekort* nog geenszins tot het verleden. De grote uitstroom van oudere leerkrachten moet immers nog op gang komen. In het voortgezet onderwijs was in 2003 ruim 40% van de docenten 50 jaar of ouder (OCW 2003d). Deze groep zal de komende vijftien jaar geleidelijk aan met pensioen gaan. Maatregelen om vervroegde pensionering te ontmoedigen, leiden wellicht tot enig uitstel maar niet tot afstel. De lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs leveren veel te weinig afgestudeerden af om het gat op te vullen (ROA/Inspectie 2004). De meeste vervangers zullen uit het bedrijfsleven of uit andere sectoren moeten komen. In het basisonderwijs doen zich momenteel vooral tekorten op directieniveau voor. Dat wordt mede veroorzaakt door de uitstroom van schooldirecteuren naar het beter betaalde bovenschoolse management; inmiddels zijn er al zo'n 900 bovenschoolse managers (8% van alle directeuren) (OCW 2003d). In het basisonderwijs zal het leraarentekort de komende jaren minder nijpend zijn dan in het voortgezet onderwijs, omdat het lerarencorps er jeugdiger is (30% is momenteel 50 jaar of ouder) en de belangstelling voor de lerarenopleidingen basisonderwijs (pabo) de afgelopen jaren sterk is toegenomen.

De omvang van het leraarentekort wordt in hoge mate bepaald door ontwikkelingen in de marktsector. Bij een aantrekkende economie loopt het tekort in de regel op. De tekorten zullen het grootst zijn in scholen en schooltypen in de grote steden waar zich veel leerlingen met leer- en gedragsproblemen bevinden, die extra zorg nodig hebben.

Doordat de afgelopen jaren alle aandacht uitging naar het kwantitatieve leraarentekort dreigen de *kwalitatieve* ontwikkelingen in de *personeelsvoorziening* binnen het onderwijs wat onderbelicht te blijven. Zo zijn er diverse nieuwe onderwijsondersteunende functies in het leven geroepen, zoals onderwijsassistenten, leraarondersteuners en ICT-ondersteuners. In 2003 waren er in het basisonderwijs op iedere honderd leerkrachten al vijftien onderwijsondersteuners (in 1999 waren dat er nog zes); in het voortgezet onderwijs is het aandeel onderwijsondersteunend personeel inmiddels opgelopen tot 20% (OCW 2004a: 49, 59).

Binnen de leraarfunctie zelf vindt steeds meer specialisatie en splitsing van taken plaats. Twee van de drie leraren vervullen een of meer specifieke taken, zoals intern begeleider, remedial teacher, leerlingbegeleider, coördinator, praktijk- of stagebegeleider of ICT-coördinator. Ook in het management vindt specialisatie plaats (OCW 2003d). De leraar wordt dus enerzijds ontlast maar moet anderzijds wel veel meer afstemmen en vergaderen. Het leraarschap ontwikkelt zich in hoog tempo van een gesloten professie met door de wet opgelegde bevoegdheids- en opleidingseisen, tot een gewoon werknemerschap met door de school geformuleerde bekwaamheidseisen.

Voornoemde ontwikkelingen leiden niet alleen tot een verschuiving in de personele inzet van primaire taken (les geven) naar secundaire taken (ondersteuning, begeleiding) en managementfuncties, maar ook tot een daling van het gemiddelde opleidingsniveau van het onderwijsgevend personeel, bijvoorbeeld minder academisch

gevormde leraren in het voortgezet onderwijs. Beide zijn vermoedelijk niet erg bevorderlijk voor de beeldvorming van de onderwijssector. Die beeldvorming staat als gevolg van de feminisering van het leraarberoep toch al onder druk. In het basisonderwijs is inmiddels 77% van de leerkrachten vrouw; bij de directeurs is dat 20%. In het voortgezet onderwijs zijn vrouwelijke docenten nog in de minderheid (37%), maar ook daar neemt hun aandeel snel toe (OCW 2004a: 49, 59).

Het beroep van leraar zal als gevolg van de verschillende onderwijsinhoudelijke en organisatorische vernieuwingen totaal van karakter veranderen. De toekomst zal leren of de kwaliteit van het onderwijs erdoor verbetert.

8.3.7 Hoe ziet het onderwijsbestel er anno 2020 uit?

Bij een beschouwing over het toekomstige onderwijsbestel kan een drietal vragen niet onbeantwoord blijven. Heeft artikel 23 van de Grondwet nog toekomst? Verandert de positie van de verschillende schooltypen binnen het bestel? En komt er een einde aan het proces van schaalvergroting?

De toekomst van artikel 23 van de Grondwet, waarin de vrijheid van onderwijs is geregeld, raakt vooral het basis- en voortgezet onderwijs dat grotendeels onder de leerplicht valt.²⁰ Na een periode van betrekkelijke rust staat het in de Grondwet neergelegde duale bestel van openbaar en bijzonder onderwijs weer volop ter discussie. De discussie wordt in de eerste plaats ingegeven door breed gedeelde zorgen over de toenemende segregatie tussen 'witte' en 'zwarte' scholen. Daarbij staan twee aspecten centraal: de (on)toegankelijkheid van het bijzonder onderwijs en de keuzevrijheid van ouders. Confessionele bijzondere scholen zouden allochtone achterstandsleerlingen buiten de deur houden door zich te beroepen op hun identiteit. Het algemeen bijzonder onderwijs zou door het vragen van hoge ouderbijdragen barrières opwerpen voor allochtone ouders. Beide vormen van uitsluiting leveren in werkelijkheid echter maar een beperkte bijdrage aan het ontstaan van zwarte scholen. De oververtegenwoordiging van allochtone achterstandsleerlingen op openbare scholen moet vooral op het conto worden geschreven van de veelal eenzijdige bevolkingssamenstelling van bepaalde wijken, van de relatief ruime aanwezigheid van openbaar onderwijs in de grote steden, en van het schoolkeuzegedrag van autochtone ouders, de zogenoemde witte vlucht (Onderwijsraad 2002).

De toename van het aantal islamitische scholen vormt een andere bron van zorg. Gevreesd wordt dat die ontwikkeling de integratie van de veelal kansarme allochtone leerlingen op deze scholen niet ten goede komt.²¹ Artikel 23 stelt particuliere organisaties in de gelegenheid om, binnen wettelijke kaders, een bijzondere school te stichten die aansluit bij hun levensbeschouwing. Een dergelijk recht kan de islamitische bevolkingsgroep uiteraard niet worden ontnomen.

In de publieke en politieke discussie zijn inmiddels tal van voorstellen gedaan om de segregatie te verminderen en een verdere toename van het aantal islamitische scholen tegen te gaan. Zo gaan er stemmen op om een acceptatieplicht voor bijzondere scholen in te voeren, om autochtone ouders te dwingen tot de keuze van een school

in de eigen woonbuurt, om allochtone leerlingen onder dwang dan wel vrijwillig over de scholen te spreiden, om het stichten van islamitische scholen met een hoge concentratie achterstandsleerlingen te bemoeilijken, en zelfs om het in artikel 23 neergelegde onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs maar helemaal af te schaffen.

Dat alles roept de vraag op in hoeverre er nog toekomst is voor artikel 23. De hierboven genoemde remedies kunnen in het algemeen op onvoldoende draagvlak rekenen. Op de stelling dat er in 2020 geen rooms-katholieke, protestants-christelijke of islamitische scholen meer zullen zijn, maar alleen algemene scholen die voor iedereen toegankelijk zijn, wordt door de respondenten in het SCP-onderzoek TOS'04 heel verdeeld gereageerd: ongeveer de helft (49%) van de ondervraagden vindt dat een wenselijk vooruitzicht, een grote minderheid (38%) vindt het daarentegen een onwenselijke situatie. Slechts één op de drie ondervraagden verwacht dat een dergelijke ontwikkeling zich ook daadwerkelijk zal voordoen.

Vrijheid van schoolkeuze is een belangrijke verworvenheid die men niet snel zal willen opgeven. Zo'n vrijheid heeft echter alleen betekenis als er iets te kiezen valt. Een dynamisch²² en pluriform scholenaanbod biedt daarvoor de beste garanties. Ouders willen kunnen kiezen tussen scholen die verschillen in onderwijskundig aanpak en pedagogisch klimaat. De godsdienstige grondslag van de school is voor het merendeel van de ouders van ondergeschikt belang (Herweijer en Vogels 2004). Door de toegenomen marktwerking en daarmee samenhangende profileringsdrang van scholen zal het begrip 'richting' vermoedelijk geleidelijk aan een andere interpretatie krijgen. Voor een beperkt aantal scholen zal dat een godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag blijven, voor verreweg de meeste scholen zal dat in de eerste plaats een pedagogisch-didactische missie zijn. Daarnaast zullen er waarschijnlijk meer eisen aan de (bijzondere)schoolbesturen worden gesteld, niet alleen op het punt van de invloed van ouders en de verantwoording over het gevoerde beleid, maar ook ten aanzien van de financiën. Zij zullen bijvoorbeeld meer inzicht in de herkomst van giften moeten verschaffen, en ook in de wijze waarop de maatschappelijke opdracht in de sfeer van normen en waarden, integratie en burgerschap wordt vervuld. Artikel 23 zal vermoedelijk ook in 2020 nog wel in de Grondwet staan. Het artikel zal dan wel anders worden geïnterpreteerd en op een aantal punten zijn aangepast.

In paragraaf 8.3.4 is al aangegeven dat er in de aansluiting tussen de verschillende schooltypen en sectoren binnen het onderwijsbestel het nodige is veranderd. Het voortgezet onderwijs vormt een cruciale schakel binnen ons onderwijsbestel. Aan beide kanten van deze onderwijssector doen zich aansluitingsproblemen voor. Bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs werd het resultaat van de Cito-eindtoets de afgelopen jaren steeds belangrijker. Omdat de brugklassen in het voortgezet onderwijs steeds smaller zijn geworden, is het moeilijker geworden om na het eerste leerjaar nog naar een hoger schooltype over te stappen. De verschillende onderwijsvernieuwingen uit de jaren negentig hebben ertoe geleid, geheel

tegen de bedoelingen in, dat het schooltype waarin een leerling op 12-jarige leeftijd terecht komt, nog bepalender is voor de verdere schoolloopbaan dan voor die tijd al het geval was. Voor laatbloeiers, onder wie vermoedelijk veel allochtone leerlingen, is dat een ongewenste ontwikkeling. Waarschijnlijk zal er de komende jaren op veel plaatsen een driejarige tussenvoorziening ontstaan, die het laatste leerjaar van het basisonderwijs²³ en de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs (basisvorming) omvat. Tijdens zo'n periode kan beter worden vastgesteld welk schooltype voor een kind het meest geschikt is.

Inmiddels lijkt er brede overeenstemming te bestaan over de belangrijkste uitgangspunten voor toekomstig beleid: 'de leerling moet centraal staan' en er moet sprake zijn van 'doorlopende leerwegen' (OCW 2004b). Het centraal stellen van het leerproces van de leerling zal verregaande consequenties hebben. Het vervolgonderwijs zal op een veel grotere bandbreedte aan instroomkwalificaties moeten aansluiten dan in de huidige situatie waarin de leerstofeisen van het vervolgonderwijs in belangrijke mate richtinggevend zijn voor de inhoud van het voortraject.

Door de diverse onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs is ook de positie van het voormalige mavo (nu aangeduid als theoretische leerweg binnen het vmbo) en het havo sterk veranderd. De doorstroom van mavo naar havo en van havo naar vwo is vrijwel opgedroogd. Hoewel mavo en havo voorbereiden op vervolgopleidingen in het beroepsonderwijs zijn ze inhoudelijk nog geheel en al afgestemd op hun oude doorstroomfunctie binnen het algemeen voortgezet onderwijs. In lijn met hun gewijzigde positie zullen beide schooltypen vermoedelijk meer beroepsvoorbereidend van karakter worden.

Door de sterk toegenomen aandacht voor de beroepskolom (vmbo-mbo-hbo) is de positie van het hbo er ook niet duidelijker op geworden. Moet het hbo nu worden gezien als kop op de beroepskolom of is het in de eerste plaats een beroepsgerichte variant van het hoger onderwijs, gelijkwaardig aan het bachelorniveau van het wetenschappelijk onderwijs? De sector zelf kiest, naar het lijkt, voor de tweede positie. Een verdere verwetenschappelijking van het hbo staat echter op gespannen voet met de wenselijk geachte groei van de doorstroom van mbo naar hbo. Er zullen de komende jaren, al met al, nog heel wat bestelvragen van een antwoord moeten worden voorzien.

Een thema dat de gemoederen de afgelopen jaren sterk heeft beziggehouden, is de *schaalvergroting*. Zal er een einde komen aan de schaalvergroting en zal er in 2020 meer concurrentie of juist meer onderlinge samenwerking tussen scholen en instellingen zijn? Het ziet ernaar uit dat er sprake zal zijn van zowel schaalvergroting als schaalverkleining. In het basis- en voortgezet onderwijs zal het proces van schaalvergroting op bestuurlijk niveau verder doorzetten; dit met het oog op deregulering, risicovermijding, afstemming of vermindering van de concurrentie. Binnen de schoolorganisatie zelf zal er vanwege het belang van herkenbaarheid, geborgenheid en maatwerk eerder sprake zijn van schaalverkleining.

In het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs vallen het bestuurlijke en het institutionele niveau in de regel samen. Schaalverkleining is daar niet erg plausibel. Regionale opleidingen centra (ROC's), hogescholen en universiteiten zullen vermoedelijk steeds vaker in allerlei (internationale) netwerkachtige verbanden opereren. Strategische allianties en fusies zullen de komende jaren het beeld bepalen.

Aan voornoemde bestuurlijke processen geeft de overheid tot op heden nauwelijks richting. Integendeel, de overheid pleit nu eens voor concurrentie, bijvoorbeeld een open bestel met het oog op kwaliteitsverbetering, en dan weer voor samenwerking om hoogwaardige maar kleinschalige opleidingen in stand te kunnen houden of om etnische segregatie tegen te gaan. Besturen van scholen en instellingen kunnen echter niet tot samenwerking of afstemming worden gedwongen; ze zijn in hoge mate autonoom. Concurrentie en profilering zullen de komende jaren vermoedelijk de boventoon gaan voeren.

8.3.8 Hoe zullen de bestuurlijke en financiële arrangementen er in 2020 uitzien?

Sinds het begin van de jaren tachtig heeft de rijksoverheid steeds meer taken en bevoegdheden overgedragen aan de besturen van scholen en instellingen. Door de bestuurlijke schaalvergroting en de toegenomen autonomie van die grotere besturen verliest de overheid echter wel haar greep op het voorzieningenaanbod. Zo is er door alle fusies in het mbo en het hbo in sommige regio's nog maar één instelling overgebleven. De overheid zou de concurrentie kunnen terugbrengen door het van overheidswege bekostigde bestel open te gooien voor particuliere commerciële aanbieders. Het is echter nog maar de vraag of er voldoende commerciële aanbieders zijn die zich willen onderwerpen aan alle voorwaarden en eisen die accreditatie- en toezichtinstellingen stellen. Het ligt eerder voor de hand om binnen het bekostigde bestel zelf wat *countervailing power* te mobiliseren. Door de functionele decentralisatie en de deregulering onttrekt het onderwijs zich immers steeds meer aan de *democratische controle*. Een versterking van de medezeggenschap van ouders of deelnemers kan wel een bijdrage leveren aan de vermindering van dit democratisch tekort, maar is ontoereikend bij het waarborgen van maatschappelijke belangen. Het is niet erg waarschijnlijk dat belangrijke bevoegdheden opnieuw bij de rijksoverheid zullen worden gelegd. Vermoedelijk zal de overheid eerst aansturen op een door onderwijssectoren zelf op te stellen gedragscode. De autonomie van school- en instellingsbesturen zal niet zo snel worden ingeperkt.

Bestuurlijke ontwikkelingen roepen daarnaast steeds meer vraag op naar *toezicht en controle*. In paragraaf 8.2.5 is al aangegeven dat er voor scholen en instellingen niet alleen meer ruimte komt, maar ook meer verantwoordingsverplichtingen. Zij zullen meer inzicht moeten geven in de resultaten, zowel aan klanten en afnemers (horizontaal) als aan de overheid (verticaal). Eerder is al gewezen op gevaren die aan de verticale verantwoordingscultuur kleven, met name de verschraling van het onderwijs tot meetbare resultaten. Ook horizontale verantwoording, in de vorm van een

grotere invloed van ouders, studenten of werkgevers, staat niet per definitie garant voor behoud of verbetering van de kwaliteit van het onderwijs (SCP 2002: 549-551).

Richtte de decentralisatie zich aanvankelijk vooral op bevoegdheden op het terrein van beleid, beheer en administratie, in een latere fase kwamen daar ook allerlei secundaire onderwijskundige taken bij zoals onderwijsvernieuwing, leerlingenzorg of scholing van docenten.²⁴ Niet alleen schoolbesturen kregen via functionele decentralisatie meer bevoegdheden, ook gemeenten kregen in de jaren negentig via territoriale decentralisatie een aantal (bovenschoolse) taken en bevoegdheden. Voorbeelden zijn de huisvesting van scholen voor basis- en voortgezet onderwijs, het onderwijsachterstandenbeleid, de bestrijding van voortijdig schoolverlaten, en de planning en bekostiging van allerlei cursussen in het kader van de volwasseneneducatie en de inburgering. Gemeenten zouden een regierol moeten vervullen bij de afstemming en samenwerking tussen scholen en andere lokale voorzieningen voor de jeugd en hun ouders. Sinds het aantreden van het kabinet-Balkenende-I is op een aantal terreinen de koers weer verlegd. Zo wordt het onderwijsachterstandenbeleid weer primair een taak van de scholen.

De trend naar functionele decentralisatie zal de komende jaren vermoedelijk worden doorgezet. Deregulering en autonomievergroting zijn belangrijke trefwoorden in vrijwel alle beleidsdocumenten. Binnen grootschalige instellingen en besturen voltrekt zich inmiddels een tweede decentralisatiegolf, in de zin dat bevoegdheden dichter bij de uitvoerende echelons worden gepositioneerd: van centrale bestuursbureaus naar faculteiten en onderzoeksscholen, van grootschalige schoolbesturen naar (bovenschoolse) locatiemanagers.

Het decentralisatieproces ging de afgelopen jaren niet gepaard met een vermindering van taken op rijksniveau. Ook daar namen de activiteiten in het kader van allerlei stelseltaken toe. Uit recent onderzoek blijkt dat het budget voor landelijke beheers-taken als gevolg van deze ontwikkelingen tussen 1980 en 2000 sterk is toegenomen, terwijl de beheerslasten op instellingsniveau eveneens flink gestegen zijn (IOO 2004). Scholen en instellingen zijn niet alleen meer geld gaan uitgeven aan administratie, bestuur en beheer, maar ook aan secundaire onderwijstaken. De in paragraaf 8.3.6 gesignaleerde personele verschuiving van onderwijs naar ondersteuning en begeleiding past in dit beeld. Voor de primaire onderwijstaak zijn er, al met al, steeds minder middelen beschikbaar. In onderwijssectoren waar in de tweede helft van de jaren negentig nog wél extra middelen beschikbaar kwamen, zijn die vooral ten goede gekomen aan de verbreding van zorgtaken aan de onderkant van het stelsel. Volgens de scholen moet een groot deel van dit zorgbudget echter aan administratieve lasten worden besteed. Aan de bovenkant van het onderwijsbestel (vwo, hbo, wetenschappelijk onderwijs) daalde het budget voor de primaire onderwijstaak tussen 1980 en 2000 maar liefst met 30% à 40% (IOO 2004).

Gevreesd moet worden dat deze trend de komende jaren zal doorzetten, alle goede voornemens over verlichting van de administratieve lasten ten spijt. De oorzaak ligt

slechts voor een deel bij de overheid. Doordat de invulling van de geboden ruimte en de geboekte resultaten uitvoerig moeten worden gedocumenteerd en verantwoord, ontstaan er binnen de onderwijsinstellingen allerlei nieuwe staf- en managementfuncties. Die ontwikkeling wordt binnen de scholen en instellingen zelf eerder versterkt dan afgeremd, al was het maar omdat dergelijke functies in de regel meer status en een hogere beloning opleveren dan ‘gewoon’ lesgeven. Bureaucratie is niet alleen hardnekkig, zij lijkt ook een zichzelf versterkend fenomeen.

De afgelopen tien jaar zijn er in de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsinstellingen enkele flinke koerswijzigingen aangebracht. In de jaren negentig werd het onderwijsveld overladen met structuurveranderingen en onderwijskundige innovaties waar scholen en instellingen vaak moeilijk mee uit de voeten konden. Rond de millenniumwisseling werd de koers drastisch omgegooid: de overheid gaf scholen en instellingen alle ruimte om eigen vernieuwingen in gang te zetten. Het huidige kabinet kiest voor een interactief beleidsproces: op basis van gesprekken met het onderwijsveld wordt de koers voor de komende jaren uitgezet. Het evenwicht tussen vrij laten (autonomie) en controleren (verantwoording en toezicht), en tussen vertrouwen (in de professionaliteit) en wantrouwen (harde afspraken over te leveren prestaties, fraudeonderzoek) is echter nog buitengewoon wankel. Vooralsnog domineren incidenten het beeld.

In financieel opzicht zijn er de komende jaren van overheidswege vermoedelijk geen omvangrijke extra investeringen te verwachten. Als gevolg van de vergrijzing neemt de invloed van oudere kiezers op de besluitvorming over collectieve bestedingen toe. Dat betekent meer prioriteit voor zorg en minder voor onderwijs. Er zijn in het onderwijs, anders dan in de zorg of bij veiligheid, in de regel ook geen duidelijk aanwijsbare slachtoffers. Negatieve gevolgen van investeringstekorten worden pas na vele jaren zichtbaar.

Een internationale benchmarkstudie waaruit zou blijken dat Nederland qua onderwijsniveau naar de onderste regionen is afgezakt, zou het draagvlak voor extra investeringen in het onderwijs sterk kunnen vergroten. Vermoedelijk ontstaat er dan net zo'n schrik-effect als enkele jaren geleden in Duitsland naar aanleiding van het PISA-onderzoek.²⁵ Hopelijk bestaat er dan voldoende inzicht in de factoren die het onderwijsniveau zo hebben doen dalen, zodat er gerichte maatregelen kunnen worden genomen om het tij te keren. Erg waarschijnlijk is dat echter niet. Experimenten met onderwijsvernieuwingen worden zelden zodanig opgezet dat de (in)effectiviteit ervan ook echt kan worden vastgesteld (CPB 2002).

Extra middelen voor onderwijs zullen de komende jaren vooral uit de private sector moeten komen: van ouders, van deelnemers, van particuliere sponsors en uit het bedrijfsleven. School- en collegegelden zullen worden verhoogd, en niet alleen voor opleidingen die iets extra's bieden. Uit de enquêtegegevens blijkt dat de burgers er inmiddels al van overtuigd zijn dat er een flinke verhoging zal komen van de eigen

bijdrage: bij het basis- en voortgezet onderwijs verwacht 82% dat,²⁶ bij het hoger onderwijs 85%. Dat men zo'n ontwikkeling onwenselijk vindt, zal niemand verbazen.

In de studiefinanciering voor studenten in het hoger onderwijs treedt vermoedelijk een verschuiving op van (voorwaardelijke) beurzen naar leningen. Eerder is al opgemerkt dat dit jongeren uit achterstandsmilieus zou kunnen afhouden van verdere studie. Particulieren en bedrijven zullen via fiscale regelingen worden aangemoedigd om studiebeurzen en leerplaatsen ter beschikking te stellen.

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2000* is het Nederlandse onderwijsbestel vergeleken met andere onderwijsstelsels in Europa. Geconstateerd werd dat ons onderwijs gekarakteriseerd moet worden als een *hybride stelsel*. Het kent in de eerste plaats corporatistische elementen ofwel een sterke bestuurlijke positie voor het private maatschappelijke middenveld. In de tweede plaats vertoont het sociaal-democratische kenmerken: veel aandacht voor achterstandsgroepen en voor gelijke kansen. En in de derde plaats manifesteren zich steeds meer liberale trekken: marktwerking en toenemende private financiering (SCP 2000: 462-469). Als de hier geschetste ontwikkelingen doorzetten, dan worden de komende jaren zowel de corporatistische als de liberale trekken van het bestel versterkt. Private, deels nog verzuilde schoolbesturen krijgen meer bevoegdheden, en ouders en deelnemers krijgen meer eigen (financiële) verantwoordelijkheid. De marktwerking zal toenemen en gepaard gaan met een groeiende profilering van scholen en instellingen. De gelijke kansen uit het sociaal-democratisch gedachtegoed zullen niet helemaal verdwijnen, maar op een andere wijze worden ingevuld. Was het gelijkekansenbeleid tot dusverre vooral gericht op emancipatie van sociale en etnische achterstandsgroepen (onderwijsachterstanden-beleid, gewichtenregeling), de komende jaren zal deze doelgroepenbenadering vermoedelijk plaatsmaken voor een aanpak die veel meer op de leerachterstand van de individuele leerling is gericht. De gelijke kansen worden als het ware geïndividualiseerd.

8.4 Slotbeschouwing

Wat betekent dit alles nu voor het beleid? Terugkijkend vallen enkele zaken op.

Het onderwijsbeleid is buitengewoon gevoelig voor nieuwe denkbeelden. Nieuwe onderwijsconcepten zoals het zogeheten nieuwe leren of het denken in termen van competenties, vinden heel snel hun weg in beleidsnota's en experimenten. Dat is opmerkelijk omdat de nieuwe terminologie in de regel buitengewoon vaag is en er vaak nog nauwelijks iets bekend is over mogelijke positieve en negatieve (neven)effecten van de gepropageerde innovaties. Er gaat kennelijk iets wervends uit van een nieuw paradigma dat dan ook al snel als modern en zelfs als onontkoombaar wordt voorgesteld.

Een tweede waarneming heeft te maken met de sterk veranderde opvattingen over goed onderwijs. Op pedagogisch-didactisch gebied is er heel snel meegegaan met trends als individualisering, informalisering en intensivering. De wijze waarop er

anno 2004 les wordt gegeven, wijkt dan ook sterk af van de manier waarop dat enkele decennia geleden gebeurde. Bij het geven van onderwijs wordt ervan uitgegaan dat jongeren zich niet langer dan een kwartier op één ding kunnen concentreren, dat abstracte theorieën veel te ver af staan van hun belevingswereld, en dat kennis minder belangrijk is omdat deze toch snel verouderd en vergeten wordt, en bovendien makkelijk toegankelijk is via het internet. Onderwijs moet leuk en afwisselend zijn, en jongeren moeten actief en zelfstandig met de leerstof aan de slag. Het zijn kenmerken van goed onderwijs die inmiddels door de onderwijsinspectie tot kwaliteitsstandaarden zijn verheven.

Het is echter maar de vraag of deze vooronderstellingen over behoeften van kinderen en jongeren, en over de wenselijkheid om de leerstof minder centraal te stellen ten gunste van het leerproces, wel voldoende gefundeerd en onderbouwd zijn. Die vraag wordt onvoldoende gesteld. De vrijetijdsbesteding van de jeugd leert dat de onderlinge verschillen tussen kinderen en jongeren groot zijn. De vraag of het onderwijs niet wat meer tegendruk zou moeten geven, komt in de regel pas aan de orde op het moment dat de ongewenste effecten van de verschillende maatschappelijke trends hinderlijk worden en het geven van goed onderwijs in de weg gaan staan. De recente aandacht voor normen en waarden en voor sociale competenties zijn voorbeelden van dit soort tegenbewegingen.

Het beleid is niet alleen gevoelig voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en onderwijskundige visies, het is ook tamelijk wisselvallig. In een relatief korte periode van tien jaar tijd waren er maar liefst drie koerswendingen²⁷: op het gebied van het onderwijsinnovatiebeleid (van inhoudelijk sturen via vrijlaten naar luisteren), in de bestuurlijke verhoudingen (van centralisme via territoriale naar functionele decentralisatie), en in de financiering van het onderwijs (van bezuinigen via extra investeringen naar wederom bezuinigen). Het beleid lijkt bij dat alles nogal eens door te schieten. Voor de mensen die in het onderwijs werken, is dat niet alleen lastig maar ook frustrerend. Kwaliteitsverbeteringen in het onderwijs vragen om bestuurlijke continuïteit en om een beleidsvisie met een houdbaarheidsdatum die verder reikt dan één kabinetsperiode.

Naast bevindingen uit het verleden leveren de voorgaande beschouwingen ook vragen voor de toekomst op.

De cijfers over de deelnameontwikkeling suggereren dat bij de autochtone jeugd enerzijds verzadigingseffecten in zicht komen, terwijl zich anderzijds een zekere uitputting van talent lijkt voor te doen. Onder allochtone jongeren moet de deelname-expansie daarentegen nog beginnen.

Uit internationaal-vergelijkend onderzoek blijkt dat de groei van de deelname aan hoger onderwijs in Nederland stagneert, terwijl die in andere landen juist toeneemt. Om die reden, maar ook vanwege het belang van hoger onderwijs voor economie en samenleving, stuurt de overheid sterk aan op een verdere verhoging van de deelname eraan. Daarbij ontstaat echter het geschetste 'trilemma' tussen vergroting van toe-

gankelijkheid, verhoging van rendement en handhaving van niveau. Het is de vraag of de aandacht momenteel niet te veel uitgaat naar participatie- en rendementsverhoging, met het risico dat het niveau van de hooggeleiden steeds meer onder druk komt te staan. Vanuit een maatschappelijk gezichtspunt treedt dan de wet van de afnemende meeropbrengst in werking.

Ook aan de onderkant van het onderwijsbestel komen voor sommige jongeren de grenzen aan de schoolbaarheid in zicht. Voor een deel van de jeugd is een startkwalificatieniveau te hoog gegrepen. Dat heeft niet alleen te maken met beperkingen in intellectuele capaciteiten, maar ook met het sociale milieu en de gezins- en opvoedingssituatie. Een gebrek aan sociaal en cultureel kapitaal in het thuismilieu valt door het onderwijs wel enigszins, maar zeker niet volledig te compenseren.

De onderwijsexpansie onder allochtone jongeren verkeert nog in een beginfase. Dat gebeurt in een periode waarin het onderwijs veel meer gestroomlijnd is dan vroeger. Daardoor zijn er minder mogelijkheden voor een extra (schakel)jaar, voor het stapelen van opleidingen of voor het maken van omwegen. De toegenomen efficiëntie bemoeilijkt het opklimmen op de onderwijsladder. Het zou verstandig zijn om voor deze groep wat oude recepten uit de kast te halen: extra leer- en onderwijstijd in de vorm van een extra tussenjaar, buitenschoolse activiteiten, tweedekansvoorzieningen en wellicht zelfs internaten.

Ontwikkelingen in de positie, aantrekkingskracht en inhoud van het leraarschap roepen eveneens vragen op. Terwijl in de meeste arbeidsmarktsectoren het gemiddelde opleidingsniveau van de werknemers stijgt, voltrekt zich in de onderwijssector juist een tegenovergestelde beweging. De inhoud van het leraarberoep verandert eveneens in rap tempo. De contacttijd met leerlingen en studenten is afgenomen ten gunste van overleg-, begeleidings- en vergadertijd. Om het lerarentekort te verminderen, wordt in toenemende mate een beroep gedaan op werknemers uit andere sectoren. Dat suggereert op z'n minst dat het geven van onderwijs geen professioneel vak is, maar een bekwaamheid die in betrekkelijk korte tijd kan worden aangeleerd. De onderwijsarbeidsmarkt is steeds minder een gesloten markt. Dat heeft ontegenzeggelijk voordelen, maar ook nadelen. Het lijkt tijd voor een nadere bezinning op de inhoud, beeldvorming en positie van het leraarberoep.

Een derde en laatste overweging gaat over de financiering van het onderwijs. Uit het jaarlijks verschijnende OESO-rapport *Education at a glance* komt telkens weer naar voren dat de Nederlandse overheid een naar verhouding laag percentage van het bruto binnenlands product (BBP) aan onderwijs besteedt.²⁸ Die constatering leidt ook ieder jaar opnieuw tot bezorgde uitspraken over de negatieve gevolgen voor onze kenniseconomie. Dat roept de vraag op wat er zou gebeuren als het kabinet zou beslissen om de onderwijsuitgaven te verhogen tot het OESO-gemiddelde ofwel 6% van het BBP. Hoe zouden de extra miljarden dan moeten worden ingezet? Een salarisverhoging voor bepaalde groepen leraren, kleinere klassen en groepen, modernere en schonere schoolgebouwen, werkplekken voor docenten op school, meer onder-

steunend personeel, betere leermiddelen, meer ICT, meer middelen voor buitenschoolse activiteiten, lagere school- en collegegelden? Welke besteding zou het meest bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs? Daarbij speelt ook het probleem van 'de wet van de grote getallen'. Een verkleining van de groepsgrootte met een paar leerlingen loopt al gauw in de miljarden.

Voor de kwaliteit van het onderwijs zijn extra investeringen buitengewoon belangrijk, maar toch in de eerste plaats voorwaardenscheppend. Een hogere waardering van het 'gewone' lesgeven en een meer prestatiegerichte onderwijsmentaliteit zijn vermoedelijk evenzeer van belang voor de onderwijskwaliteit. Een al te sterke nadruk op kwantiteit (grotere deelname, hoger rendement, vermindering lerarentekort) kan op den duur ten koste gaan van de kwaliteit (niveau van afgestudeerden en onderwijsgevendens).

Bijlage bij hoofdstuk 8

Tabel B 8.1 Opvattingen over de waarschijnlijkheid en wenselijkheid van een aantal onderwijs-situaties in 2020, bevolking van 16 jaar en ouder (in procenten)

in 2020...	onwaar-schijn-lijk	waar-schijn-lijk	weet niet	onwen-selijk	wense-lijk	geen mening
- is er in het onderwijs veel meer aandacht voor normen en waarden	23	66	11	1	96	3
- zijn er geen rooms-katholieke, protestants-christelijke of islamitische scholen meer, maar alleen algemene scholen die voor iedereen toegankelijk zijn	57	32	11	38	49	14
- moeten ouders veel meer betalen voor het basis- en voortgezet onderwijs dan nu	10	82	8	87	7	7
- krijgen leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs veel minder klassikaal onderwijs en leren ze het merendeel van de tijd individueel en zelfstandig (met behulp van computers)	12	79	9	58	29	12
- wordt er veel meer getoetst en gemeten om vast te stellen of kinderen en scholen wel voldoende presteren	15	74	11	34	55	11
- houden scholen zich, veel meer dan nu, buiten de gewone onderwijstijd bezig met zaken als naschoolse opvang, hulp bij opvoeding en huiswerkbegeleiding	29	58	13	21	66	13
- worden studenten bij de toegang tot het hoger onderwijs strenger geselecteerd op grond van hun capaciteiten en motivatie	15	74	11	18	74	9
- betalen studenten veel meer voor het hoger onderwijs dan nu	6	85	9	80	10	9
- is in het beroepsonderwijs het leren in de beroepspraktijk veel belangrijker dan nu	13	73	14	6	80	15
- wordt in het wetenschappelijk onderwijs in de meeste studierichtingen alleen nog maar lesgegeven in het Engels	34	50	17	61	21	17
- volgen er veel meer jongeren een opleiding in de technische of exacte vakken dan nu	29	43	28	9	62	30
- hebben kinderen uit verschillende milieus meer gelijke kansen in het onderwijs dan nu	56	29	15	4	88	8
- zijn er geen 'zwarte' en 'witte' scholen meer, maar alleen gemengde scholen	47	39	14	14	73	14

Tabel B 8.1 Opvattingen over de waarschijnlijkheid en wenselijkheid van een aantal onderwijs-situaties in 2020, bevolking van 16 jaar en ouder (in procenten)

in 2020...	onwaar-schijn-lijk	waar-schijn-lijk	weet niet	onwen-selijk	wense-lijk	geen mening
- volgen veel meer jongeren opleidingen bij particuliere (niet door de overheid gesubsidieerde) opleidingsinstituten dan nu	35	39	26	53	15	32
- volgen ouderen (boven de 45 jaar) voor hun werk veel meer opleidingen en cursussen dan nu	20	62	19	20	50	30

Bron: SCP (TOS'04)

Tabel B 8.2 Deelname^a van de bevolking van 25 jaar en ouder aan volwasseneneducatie, naar geslacht, leeftijd, werkzaamheid en opleidingsniveau, 1979-2003 (in procenten)

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003
kwalificerende opleidingen							
mannen	10	11	15	15	23	27	22
vrouwen	4	6	8	10	13	16	19
25-44 jaar	12	14	18	20	28	33	32
45-64 jaar	3	4	6	7	11	15	16
≥ 65 jaar	1	1	0	1	1	2	1
werkenden	12	14	19	19	29	33	31
werkloos, arbeidsongeschikt	4	6	9	11	11	8	7
werkt niet	3	3	3	3	4	4	4
basisniveau	2	2	2	4	5	7	7
lbo/mavo	6	8	9	10	12	15	12
havo/vwo/mbo	15	14	17	20	27	29	27
hbo/wo	15	15	20	21	31	36	32
totaal	7	8	11	12	18	21	20
niet-kwalificerende opleidingen							
mannen	14	16	17	28	18	18	17
vrouwen	21	24	28	32	26	25	27
25-44 jaar	23	25	28	38	26	25	24
45-64 jaar	15	17	20	26	21	22	23
≥ 65 jaar	7	10	12	13	13	14	14
werkenden	18	22	25	38	25	24	25
werkloos, arbeidsongeschikt	14	19	24	22	24	21	18
werkt niet	16	18	20	21	18	18	18
basisniveau	10	10	11	14	12	11	10
lbo/mavo	17	18	19	27	18	17	17
havo/vwo/mbo	26	29	28	40	28	26	25
hbo/wo	28	32	36	47	35	34	33
totaal	17	20	23	30	22	22	22

a Percentage volwassenen dat in het desbetreffende jaar aan een opleiding deelnam. Doordat aan meerdere opleidingen kan worden deelgenomen, ligt het totale deelnamepercentage lager dan de som van de deelnamepercentages van kwalificerende en niet-kwalificerende opleidingen.

Bron: SCP (AVO'79-'03)

Noten

- ¹ Bijvoorbeeld: *Scenarios and Strategies for Vocational Education and Training in Europe* (Sellin et al. 2000), *De tuinen van het hoger onderwijs* (Huisman et al. 2001), *Academia in the 21st century* (De Boer et al. 2002), *Zin in de toekomst, loskomen van het verleden. Verkenning beroepsonderwijs* (Bakker et al. 2003), en *Scenario's in meervoud* (De Vijlder 2003).
- ² Tussen 1998 en 2002 is er extra in het onderwijs geïnvesteerd waardoor het percentage in 2003 tot 5% opliep. Sinds 2002 wordt er weer bezuinigd op onderwijs.
- ³ Het basis- en voortgezet onderwijs kennen sinds een aantal jaren een klachtenregeling. Uit onderzoek van het IVA (Instituut voor Beleidsonderzoek en Advies te Tilburg) blijkt dat het aantal klachten dat is ingediend bij de (landelijke) klachtencommissies, in de loop der jaren sterk is gestegen. De bedoeling van deze 'lichte' klachtenregeling is dat klachten binnen de school worden voorkomen dan wel opgelost om zo juridisering te voorkomen (zie brief van de minister van OCW d.d. 18 juni 2004 – kenmerk 2030414970 – aan de Tweede Kamer). Dat lukt echter niet altijd. Zo eisen bijvoorbeeld ouders van gehandicapte kinderen via de rechter een plaats op in het reguliere onderwijs. Onderwijsfinanciering via de ouders – de zogenoemde rugzakfinanciering – werkt dergelijk gedrag vermoedelijk in de hand.
- ⁴ Die sterke toename van het opleidingsniveau wordt op de arbeidsmarkt overigens nog onvoldoende benut; dat kan te maken hebben met problemen die vrouwen ondervinden bij de combinatie van zorg en arbeid, maar ook met een relatief laag ambitieniveau.
- ⁵ Aanvankelijk mede ingegeven door de behoefte om ook meisjes het nut van wiskunde te laten inzien.
- ⁶ Daarbij zijn categorale gymnasia vanouds vooral aantrekkelijk voor de culturele bovenlaag en tweetalige opleidingen voor de meer kosmopolitisch georiënteerde milieus.
- ⁷ Zo werd bij de universiteiten van Nijmegen en Tilburg de toevoeging katholiek uit de naamgeving geschrapt.
- ⁸ Ouders vinden in de opvoeding zelfstandigheid, verantwoordelijkheidsgevoel en sociaal gevoel veel belangrijker dan prestatiegerichtheid (goede schoolresultaten halen, ijverig en ambitieus zijn).
- ⁹ Een tweejarige hbo-opleiding met civiel effect, zoals in april 2004 door MKB-Nederland werd voorgesteld, zou de mbo-hbo-doorstroom kunnen stimuleren.
- ¹⁰ Inmiddels is deze prognose alweer geactualiseerd in verband met een forse daling van het aantal immigranten en een stijging van het aantal emigranten (De Jong et al. 2004). Door de dalende immigratie zaten er in het afgelopen schooljaar in het basisonderwijs opeens zo'n 12.000 leerlingen minder dan het jaar daarvoor was geraamd (OCW 2003c).
- ¹¹ In 2000 was ongeveer één op de drie leerlingen in het praktijkonderwijs (30%) en het leerwegondersteunend onderwijs (32%) van allochtone herkomst; in het havo en vwo gold dat voor respectievelijk 5% en 3% (cijfers OCW).
- ¹² De PvdA stelde begin april 2004 bijvoorbeeld voor om een diplomaplicht voor drop-outs uit het voortgezet onderwijs in te voeren, die zou moeten duren tot de leeftijd van 23 jaar. In Rotterdam start dit jaar een proef met een verlengde leerplicht tot 23 jaar, waarbij drop-outs door middel van een combinatie van werken en leren alsnog een diploma halen.
- ¹³ Recentelijk werd bekend dat het ministerie van OCW de afgelopen jaren zeer veel gebruik maakte van externe consultants en adviesbureaus.
- ¹⁴ In het basisonderwijs wordt deze functie onbedoeld door de Cito-toets vervuld; in het voortgezet onderwijs gebeurt dat via de exameneisen.

- ¹⁵ Universiteiten klagen over het lage niveau en de grote uitval onder havisten die met een hbo-propedeuse aan een universitaire opleiding beginnen.
- ¹⁶ Volgens een recente door het weekblad *Vrij Nederland* in samenwerking met de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen (KNAW) gehouden enquête onder hoogleraren aan de Nederlandse universiteiten blijkt dat maar liefst 87% van de hoogleraren vindt dat universiteiten meer mogelijkheden moeten krijgen om studenten te selecteren op kennis, motivatie, talent en inzicht; 64% was van mening dat universiteiten moeten gaan 'selecteren aan de poort' door toelatingsexamens in te voeren (Albrecht et al. 2004).
- ¹⁷ Er worden ook vele andere benamingen gebruikt, bijvoorbeeld vensterschool, open wijkschool, brede buurtschool, forumschool, kantoorurenschool, community school, of plusschool.
- ¹⁸ Dat geldt niet voor ouders die gezamenlijk besluiten tot het stichten van een particuliere, niet-bekostigde school. Zo zijn er de afgelopen jaren een tiental 'iederwijs'-scholen gestart, die uitgaan van het principe dat kinderen zelf mogen bepalen wat, hoe en op welk moment ze iets willen leren (zie www.iederwijs.nl).
- ¹⁹ Daarmee zij overigens niet gezegd dat er een directe causale relatie bestaat tussen beide ontwikkelingen.
- ²⁰ Het artikel is formeel ook van toepassing op het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs maar heeft voor die sectoren in materiële zin veel minder betekenis.
- ²¹ Volgens onderzoek van de inspectie, uitgevoerd op 20 islamitische scholen, is die vrees niet gegrond (Inspectie 2003b).
- ²² Een scholenaanbod dat verandert doordat er zowel nieuwe scholen worden gesticht als scholen worden opgeheven.
- ²³ Een ontwikkeling die mede wordt ingegeven door de vervroeging van de puberteit. Bij veel kinderen begint die al in de laatste leerjaren van het basisonderwijs.
- ²⁴ Medio jaren negentig ging de rijksoverheid zich ook steeds meer bemoeien met de inhoud en werkwijzen in het onderwijs (kerndoelen voor basisonderwijs en basisvorming, studiehuis). Een aantal jaren geleden is men teruggekomen op die koers. De verantwoordelijkheid voor de invulling en organisatie van het onderwijs wordt nu primair bij de scholen gelegd.
- ²⁵ PISA staat voor *programme for international student assessment*.
- ²⁶ Opmerkelijk omdat er tijdens de leerplichtperiode geen schoolgeld wordt gevraagd. De overige onderwijskosten (boeken, vrijwillige ouderbijdragen, excursies) zijn de afgelopen jaren wel sterk gestegen.
- ²⁷ Samenvallend met het aantreden van drie nieuwe kabinetten: 1994-1998, 1998-2002 en vanaf 2002.
- ²⁸ Vergeleken met een aantal Angelsaksische landen zijn echter ook de private uitgaven van burgers en bedrijven laag.

Literatuur

- Albrecht, Y., T. Broer en H. Vervoort (2004). 'Onder professoren. Hoogleraren over selectie, domme studenten en kenniseconomie'. In: *Vrij Nederland*, 1 mei 2004, p. 24-53.
- Alders, M. (2001). 'Allochtone moeders'. In: *Samenleven. Nieuwe feiten over relaties en gezinnen* (p. 107-121). Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Bakker, M., F. de Vijlder en A. Westerhuis (2003). *Zin in de toekomst, loskomen van het verleden. Verkenning toekomst beroepsopleidingen*. Amsterdam/Den Bosch: Max Goote Kenniscentrum / Centrum voor innovatie van opleidingen.
- Begeleidingscommissie decentrale toelating (2003). *De juiste student op de juiste plaats. Samenvatting van eindrapport en evaluatierapport*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Biemans, A. en B. Kuhry (2002). 'Komt er een einde aan de onderwijsexpansie?' In: *TH&MA, Tijdschrift voor hoger onderwijs & management* (2002) 1, p. 29-34.
- Blom, S. (2001). 'Onderwijs en wetenschappelijke vorming'. In: D. Fokkema en F. Grijzenhout (red.). *Rekenschap. 1650-2000* (p. 201-231). (Deel V in de serie Nederlandse Cultuur in Europese context). Den Haag: Sdu.
- Boer, H. de et al. (2002). *Academia in the 21st century. An analysis of trends and perspectives in higher education and research*. Amsterdam: Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid.
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2004). *De veeleisende samenleving: de sociaal-culturele context van psychische vermoeidheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bronneman-Helmers, H.M. m.m.v. C.G.J. Taes (1999). *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bronneman-Helmers, H.M., L.J. Herweijer en H.M.G. Vogels (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Canton, E. en F. de Jong (2002). *The demand for higher education in the Netherlands, 1950-'99*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CBS (2001). *Samenleven. Nieuwe feiten over relaties en gezinnen*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2002). *Jaarboek Onderwijs in cijfers 2002*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003). *Jaarboek Onderwijs in cijfers 2003*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2004). *Jaarboek Onderwijs in cijfers 2003-2004*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB (2002). *De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dagevos, J., M. Gijsberts en C. van Praag (red.) (2003). *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dronkers, J. (2003). 'Onderwijspeil in Nederland daalt wél'. In: *de Volkskrant*, 26 augustus 2003.
- Dungen, M. van den, H. van de Burgt en T. Pijls (2003). *EVC: brug tussen competenties en kwalificaties*. 's-Hertogenbosch: Centrum voor innovatie van opleidingen.
- Emmelot, Y. en I. van der Veen (2003). *Brede basisscholen uitgelicht*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Gibbons, M. et al. (1994). *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage.

- Gijsberts, M. (2003). 'De onderwijspositie van vrouwen uit etnische minderheden'. In: M. Gijsberts en A. Merens (red.), *Emanicipatie in estafette. De positie van vrouwen uit etnische minderheden* (p. 31-57). Den Haag/Rotterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau/Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek.
- Graaf, D. de et al. (2004). 'Meer lenen bedreigt toegankelijkheid hoger onderwijs'. In: *Tijdschrift voor hoger onderwijs* (22), 1, p. 2-9.
- Heilbron, J. (2003). 'Veranderende kennisregimes en het onbehagen in de academie. Kanttekeningen bij de malaise in het Hoger Onderwijs'. In: *Amsterdams sociologisch tijdschrift* (30) 3, p. 315-329.
- Herweijer, L.J. en B. Kuhry (2003). 'Onderwijs'. In: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003* (p. 81-103). Den Haag: Sdu.
- Herweijer, L.J. en H.M.G. Vogels (2004 nog te verschijnen). *Ouders over de kwaliteit van het onderwijs* (werktitel). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hofstede, G. (1997). *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: Uitgeverij Contact.
- Hoogeveen, K. (1999). 'Het kunnen allemaal je eigen kinderen zijn'; *leerkrachten basisonderwijs over hun beroep*. Utrecht: Jan van Arkel (dissertatie).
- Huisman, J., D. Westerheijden en H. de Boer (2001). *De tuinen van het hoger onderwijs. Scenario's voor 2010*. Enschede: Twente University Press.
- IJzendoorn, R. van, L. Tavecchio en M. Riksen-Walraven (2004). *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*. Amsterdam: Boom.
- Inspectie van het onderwijs (2003a). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2003b). *Islamitische scholen nader onderzocht*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs (Inspectierapport 2003-17).
- Inspectie van het onderwijs (2004). *Onderwijsverslag over het jaar 2003*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- In 't Veld, R.J., H. de Bruijn en M. Lips (1996). *Toekomst voor het funderend onderwijsbeleid. Een studie*. Den Haag: Sdu.
- IOO (2004). *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs. Rapport in opdracht van de Onderwijsraad*. Den Haag: Instituut onderzoek overheidsuitgaven.
- Jong, A. de (2003a). 'Bevolkingsprognose 2002-2050: anderhalf miljoen inwoners erbij'. In: *Bevolkingstrends. Statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland* (51), eerste kwartaal, p. 21-26.
- Jong, A. de (2003b). 'Huishoudensprognose 2002-2050: ontwikkelingen naar typen en grootte'. In: *Bevolkingstrends. Statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland* (51), tweede kwartaal, p. 54-58.
- Jong, A. de, M. Alders en H. Nicolaas (2004). 'Bevolkingsprognose 2003-2009: tragere bevolkingsgroei'. In: *Bevolkingstrends. Statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland* (52), eerste kwartaal, p. 58-65.
- Jong, U. de, J. Roeleveland en H.D. Webbink (1997). *Verder studeren in de jaren negentig. Studiekeuze en studieloopbaan over de periode 1991-1995*. Den Haag/Zoetermeer: Sdu/ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Jong, U. de et al. (2002). *Studentenmonitor 2001. Trends in de jaren 1996-2001*. Den Haag/Zoetermeer: Sdu/ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Kok, J.J.M. (2003). *Talenten transformeren. Over het nieuwe leren en nieuwe leerarrangementen* (oratie). Tilburg: Fontys Hogescholen.
- KPMG (2001). *Scenario's voortgezet onderwijs in 2010*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

- Letschert, J.F.M. (2004). *De kunst van het leerplanontwikkelen (oratie)*. Enschede: Stichting leerplan ontwikkeling/Universiteit Twente.
- Oberon (2003). *Brede scholen in Nederland. Jaarbericht 2003*. Utrecht: Oberon.
- OCenW (2001), ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Grenzeloos leren. Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010*. Den Haag: Sdu.
- OCW (2003a). *Leren met ICT 2003-2005*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2003b). *Ruim baan voor talent*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2003c). *Referentieraming 2003. Onderwijsdeelname 1990-2015*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2003d). *Nota Werken in het onderwijs 2004*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2004a). *Kerncijfers 1999-2003. Onderwijs, cultuur en wetenschap*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2004b). *De leerling geboeid, de school ontketend. Koers VO*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OECD (2003). *Education at a glance. OECD Indicators*. Paris: Organisation for economic coöperation and development.
- Onderwijsraad (2002). *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Leren in samenspel. Ontwikkelingen en inspiraties*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onk, G.H. (2004). *De Europese integratie als bron van onderwijsinnovatie. Een onderzoek naar de betekenis en de resultaten van de internationalisering in het voortgezet onderwijs in Nederland (academisch proefschrift)*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- O&W (1975), ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Phalet, K. en C. van Praag (2004). *Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen. Samenvatting*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ROA (2003). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008*. Maastricht: Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt.
- ROA/Inspectie (2004). *Professioneel onderwijspersoneel. Functioneren van de onderwijsarbeidsmarkt*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Schoonenboom, J. (2003). 'Toekomstscenario's en beleid'. In: B en M Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij (30) 4, p.212-218.
- SCP (1994). *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- SCP(1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie.
- SCP (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2001). *De sociale staat van Nederland 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2003). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/CBS (2002). *Emanipatiemonitor 2002*. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.

- Sellin, B. et al. (2000). *Scenarios and Strategies for Vocational Education and Training in Europe*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- SER (2002). *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sitniakowsky, M. (2004). 'Nederlandse elitescholen: minder competitie, minder zelfcontrole'. In: *Over Onderwijs* (6) 3, p. 22.
- Twist, M.J.W. van et al. (2002). *Beelden van bestuur. Berenschot trendstudie*. Berenschot/Uitgeverij Lemma.
- Vries, G. de (1993). *Het pedagogisch regiem. Groei en grenzen van de geschoolde samenleving*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Vijlder, F. de (2002). 'Leren organiseren. Een essay'. In: *Schoolagenda 2010. Deel 2 – Essays*, p. 175-230. Den Haag: Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid.
- Vijlder, F. de (2003) *Scenario's in meervoud*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Weenink, D. (2004) *Elite schools? Paper voor de sociaal wetenschappelijke studiedagen 2004*.
- WRR (1977), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *De komende vijftwintig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- WRR (2003), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

9

ZORG



9.1	Inleiding	415
9.1.1	Waar gaat dit hoofdstuk over?	415
9.1.2	Leren van de toekomstverkenningen uit het verleden	416
9.2	Groeiende vraag	419
9.2.1	Trends in ziekten en beperkingen	419
9.2.2	Steeds meer mondige patiënten	422
9.2.3	Het vermaakbare lichaam	424
9.3	Tekortschietend aanbod?	426
9.3.1	Medische zorg	426
9.3.2	Verpleging en verzorging	429
9.3.3	Zorginstellingen en zorgwoningen	430

9.4	Innovatie in de zorg	432
9.4.1	Gezondheidsvoorlichting en preventie van ziekten	432
9.4.2	Hulp zoeken in cyberspace	434
9.4.3	Diagnostiek	435
9.4.4	Behandeling	436
9.4.5	Thuiszorgtechnologie	437
9.4.6	Informatisering en logistieke vernieuwing	438
9.5	Betaalbaarheid van de zorg	439
9.6	Gevolgen voor de kwaliteit van de zorg	443
9.6.1	Kwaliteit van de zorgverlening	443
9.6.2	Kwaliteit van leven van zorggebruikers	445
9.7	Slotbeschouwing	446
	Noten	449
	Literatuur	451

9 Zorg

Crétien van Campen, Sjoerd Kooiker, Joost Timmermans

9.1 Inleiding

9.1.1 Waar gaat dit hoofdstuk over?

Dit hoofdstuk bevat verwachtingen die momenteel bestaan over de zorgverlening in 2020, bekeken vanuit het perspectief van de zorggebruiker. De leidende gedachte is de vraag: hoe is het om in 2020 zorggebruiker te zijn?

Deze vraag wordt in vijf stappen beantwoord. In de eerste stap is nagegaan hoeveel mensen in 2020 om zorg zullen vragen (§ 9.2). Vervolgens bekijken we of er in de toekomst genoeg hulpverleners en zorginstellingen zijn om aan deze vraag te voldoen (§ 9.3). Ten derde bezien we of en hoe nieuwe medische en zorgtechnieken vraag en aanbod beïnvloeden (§ 9.4). Meer hulpvragers, meer hulpverleners en meer technologie zullen waarschijnlijk de kosten van de gezondheidszorg opdrijven. De betaalbaarheid van de zorg is daarom de vierde stap (§ 9.5). In de vijfde stap beschouwen we de gevolgen van gesignaleerde knelpunten en vernieuwingen voor de kwaliteit van de zorgverlening en de kwaliteit van leven van zorggebruikers (§ 9.6). In de slotbeschouwing komen we terug op de algemene vraag met een beeld van de zorggebruikers in 2020 (§ 9.7).

Bij het beantwoorden van de vragen maken we gebruik van drie bronnen: bestaande ramingen van vraag en aanbod, een voor deze studie georganiseerde discussiebijeenkomst met twintig deskundigen¹ en de in hoofdstuk 1 reeds toegelichte enquête naar de toekomstverwachtingen van de bevolking, die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2004 heeft laten uitvoeren (TOS'04).

Toekomstverkenningen gaan meestal uit van continue ontwikkelingen (Van Asselt et al. 2003). Ook in de hier gepresenteerde visie op de zorgverlening van 2020 trekken we bestaande trends door en anticiperen we op de gevolgen daarvan. Het bleek te moeilijk om een geloofwaardig toekomstbeeld te ontwerpen dat een radicale breuk met het bestaande voorziet. Soms zijn er wel aanwijzingen voor zo'n breuk. Het stamcelonderzoek bijvoorbeeld belooft zo'n radicale verandering op te leveren, maar op dit moment is nog niet te voorzien in hoeverre hiervan in 2020 reeds de vruchten geplukt kunnen worden. Ook zijn er sociale ontwikkelingen waarvan de consequenties op dit moment niet te overzien zijn. Zullen bijvoorbeeld artsen en verpleegkundigen uit Oost-Europa de in Nederland verwachte personeelstekorten gaan oplossen? Zal grensoverschrijdende zorg in 2020 een belangrijk onderdeel van de zorgverlening zijn, en op deze manier bijdragen aan het dichten van de verwachte kloof tussen zorgvraag en –aanbod? Gaan allochtonen in Nederland op termijn zelf zorgorganisaties opzetten met beroepskrachten uit eigen kring?

Voor een lezer die in 2020 nog eens terugkijkt op deze toekomstvisie uit 2004, zouden deze ontwikkelingen wel eens de gewoonste zaak van de wereld kunnen zijn en aanleiding voor de verzuchting dat er in 2004 nog wel erg vanuit de toenmalige omstandigheden naar de komende decennia gekeken is. Dat het in het verleden niet anders was, laat de volgende paragraaf zien.

9.1.2 Leren van de toekomstverkenningen uit het verleden

Wie de toekomstverkenningen van vroeger nog eens naleest, valt op dat de problemen en de tijdgeest van toen een zwaar stempel op de toekomstbeelden drukten. Dat is vooral opvallend als er inmiddels vrij veel jaren verstreken zijn en er een geheel ander maatschappelijk klimaat is ontstaan. Veel verkenningen van twintig of dertig jaar geleden namen het magische jaar 2000 als hun tijdshorizon.

Bekende voorbeelden zijn: *Het jaar 2000* van Kahn en Wiener (1968) en *De komende vijftwintig jaar* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 1977). Toen Kahn en Wiener in het midden van de jaren zestig hun verkenning opstelden, was het jaar 2000 nog ver weg. In het begin van de jaren zestig heerste er een optimistische stemming over hetgeen de techniek vermocht te bereiken; de bemande ruimtevaart was daar een goed voorbeeld van. Op dat moment leek het realistisch om hoge verwachtingen te koesteren van de vooruitgang in de medische wetenschap en techniek. Zo voorzag men dat de ontwikkeling van kunstorganen en kunstledematen al voor het jaar 2000 een hoge vlucht zou hebben genomen (Kahn en Wiener 1968: 129). Verder bestond de overtuiging dat typische ouderdomskwalen sterk in belang zouden afnemen. Zo zou ‘gewrichtsreumatiek’ voor het jaar 2000 als prevalentie aandoening geheel verdwenen zijn.

Tien jaar later is de WRR in *De komende vijftwintig jaar* veel voorzichtiger (WRR 1977). Over de stand van de medische techniek worden er geen uitspraken gedaan, de raad richtte zich vooral op sociale aspecten en de organisatie van de zorg. Het rapport doet vaak verrassend modern aan. Zo voorspelde de WRR een groeiende eigen verantwoordelijkheid voor de patiënt. De WRR voorzag dat de toekomstige zorggebruiker ‘minder gemakkelijk berust bij ziekte of gebrek, hogere eisen stelt aan de gezondheid en groter aanspraak doet gelden op volwaardig individueel functioneren’ (WRR 1977:79). In de toekomst zal men ‘er meer dan thans naar streven de chronische patiënt, de invalide en de psychiatrische patiënt op het eigen niveau een volwaardig bestaan te doen leiden’ (ibidem).

Men verwachtte dat dit gepaard zou kunnen gaan met een ruimere aanvaarding van euthanasie in geval er geen uitzicht meer bestaat op herstel van het menselijk functioneren. Voor cliënten uit de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) werd de ‘vermaatschappelijking’ reeds als een nastrevenswaardig ideaal beschreven. De WRR had ook goed voorzien dat ‘kwaliteitscontrole, toetsing, evaluatie, informatieverzameling en informatieverwerking meer aandacht zullen krijgen dan tot nu toe het geval is’ (WRR 1977: 75). Conform de toenmalige tijdgeest leek er een grote rol weggelegd voor (lange termijn) planning om de organisatorische problemen in de zorg aan te pakken. ‘Marktwerking’ als idee bestond in 1977 nog niet en bevond zich

daarom ook buiten de horizon van de toenmalige toekomstvorsers.

De WRR voorzag een grote rol voor laagdrempelige sociale hulpverlening en openbare gezondheidsdiensten. Naar verwachting zou de verschuiving van intramurale naar extramurale zorg ertoe leiden dat de meeste zorg in de eerste lijn zou plaatsvinden. Het aantal ziekenhuisbedden zou dalen van 74.000 in 1975 tot 58.500 in 2000, met een navenante daling van het verplegend personeel in de ziekenhuizen van 52.600 tot 43.900. De materiële exploitatiekosten in de gezondheidszorg zouden hierdoor tussen 1975 en 2000 afnemen. Afgezien van de kosten, die alleen maar stegen, waren de toenmalige schattingen van de aantallen bedden en personeel in 2000 helemaal zo gek nog niet, zoals blijkt uit tabel 9.1.

Tabel 9.1 Vergelijking van verwachtingen voor het jaar 2000 uit *De komende vijftieng jaar* met de daadwerkelijke realisatie

	verwachtingen WRR voor 2000	realisatie in 2000
huisartsen	8.100	8.181 ^a
specialisten	11.400	12.776 ^a
tandartsen	7.800	7.284 ^e
ziekenhuisbedden	58.500	55.438
bedden intramurale GGZ	26.000	26.413 ^c
bedden 'somatiek' in verpleeghuizen	35.000	26.142 ^b
bedden psychogeriatric in verpleeghuizen	33.000	32.228 ^b
bedden intramuraal verstandelijk gehandicapten	21.000	35.300 ^d

a Zie tabel 9.3.

b VWS (2004).

c Toegelaten bedden in 1999 in psychiatrische ziekenhuizen en geïntegreerde instellingen, feitelijk aantal bedden 22.935 in 2000.

d Feitelijk aantal volgens CBS (2003); aantal cliënten volgens VWS (2004) 30.111.

e < 65 jaar

Bron: CBS (2003)

Opvallend afwezig in het rapport is tot slot de aandacht voor 'leefwijzen' als determinant van gezondheid. De 'preventie' wordt weliswaar genoemd, maar nergens wordt erop gewezen dat de burger met een gezonde leefwijze veel ziekte kan voorkomen.

In 1986 verscheen de Nota 2000 (TK 1985/1986), de Nederlandse uitwerking van de *Health for All by the year 2000* strategie van de World Health Organization (WHO). In die nota stonden leefwijzen als determinant van gezondheid juist wel centraal. Deze nota benadrukte de afnemende meeropbrengst van de investeringen in voorzieningen en probeerde de aandacht te verleggen naar preventie en het gezond houden van gezonde mensen. Het was de bedoeling om een omslag te bewerkstelligen van voorzieningenbeleid naar gezondheidsbeleid. Met het verschijnen van de Nota 2000, groeide

in beleidskringen de aandacht voor het lange termijnperspectief.² Om het langetermijnbeleid wetenschappelijk te kunnen onderbouwen, werden er scenariostudies uitgevoerd door de daartoe in 1983 opgerichte Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg (STG). Ten behoeve van de Nota 2000 werden er op vijf terreinen studies uitgevoerd: ouderen, leefwijzen, hart- en vaatziekten, kanker en medische technologie. *Ouder worden in de toekomst. Scenario's over gezondheid en vergrijzing* was de eerste (STG 1985). De tijdshorizon omvatte de periode 1984-2000. Ook deze studie doet twintig jaar na dato nog verrassend modern aan. De in het rapport gesignaleerde toename van het opleidingsniveau, waardoor ouderen zich 'jonger' gaan gedragen, is inderdaad een belangrijke sociale ontwikkeling gebleken. Wat de geneeskunde en farmacie betreft, werd terecht verwacht dat er zich tussen 1984 en 2000 geen wezenlijke doorbraken zouden voordoen. Dat de geneeskunde en farmacie zich veel meer dan toen met preventieve medicatie zouden gaan bezighouden (bv. cholesterolverlagers), werd echter niet voorzien. Het rapport was pessimistischer dan nodig over de verbetering van de gezondheidstoestand en de levensverwachting. Tegen de verwachting in steeg de levensverwachting na 1990 gestaag verder, ook onder 65 plussers. Met name onder vrouwen nam het aantal honderdjarigen sterk toe (van den Berg Jeths et al. 2004). Het aantal plaatsen in verzorgingshuizen is veel verder gedaald dan in 1985 voor mogelijk werd gehouden. Bij de technologie van de toekomst zag men vooral het gebruik van elektronische technische snufjes toenemen. De ontwikkeling van handige 'low tech' hulpmiddelen zoals de rollator werd daarentegen niet voorzien.

De toekomstverkenning over ouderen sloeg aan en leidde tot een groot aantal scenariostudies van de STG. In het begin van de jaren negentig besloot de rijksoverheid tot haar opheffing. Voor het onderwerp volksgezondheid werd de taak van de toekomstverkenning bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) ondergebracht. Inmiddels zijn er drie Volksgezondheid Toekomst Verkenningen (VTV) verschenen (Ruwaard en Kramers 1993; Ruwaard en Kramers 1997; Van Oers 2002). De verkenningen van het RIVM zijn epidemiologisch van aard en richten zich vooral op de gezondheidstoestand in de toekomst en ten dele op de zorgverlening. De STG ging vanaf 1994 onder de nieuwe naam Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg zelfstandig verder en wist in de afgelopen 10 jaar opnieuw een hele reeks scenariostudies te voltooien. Deze nieuwe lichter verkenningen is vooral gericht op organisatorische aspecten van de zorg.

Uit deze terugblik op enkele toekomstverkenningen uit het verleden valt te leren dat sociale processen met een langetermijnkarakter soms redelijk goed in te schatten zijn. Dat is met name het geval als het om trends gaat, die zich reeds voordoen op het moment dat de verkenning wordt opgesteld (emancipatie van ouderen en patiënten). Voor de beleidsconcepten van de toekomst (bv. marktwerking) of technische innovatie is dat veel moeilijker gebleken. In die zin ondersteunt deze terugblik de keuze voor een continuerende toekomstverkenning met nadruk op sociale trends.

9.2 Groeiende vraag

De ontwikkeling van de vraag naar zorgdiensten is het eerste onderwerp van deze toekomstverkenning.³ Verschillende demografische en epidemiologische ramingen laten zien dat de vraag sterk zal stijgen en dat bepaalde groepen zorgvragers sneller in omvang toenemen dan andere. We brengen daarom niet alleen de omvang maar ook de aard van de groei in beeld. Naast deze epidemiologische en demografische worden twee sociaal-culturele trends beschreven: de toenemende mondigheid van patiënten en het verschijnsel dat meer mensen hun lichaam laten ‘vermaken’.

9.2.1 Trends in ziekten en beperkingen

In de afgelopen eeuw is er een spectaculaire daling in de sterfte opgetreden waardoor de levensverwachting bij de geboorte is gestegen van 51 jaar voor mannen en ruim 53 jaar voor vrouwen (berekend over de periode 1900-1909) tot 76 jaar voor mannen en bijna 81 jaar voor vrouwen in 2002 (CBS 1960, 2004). Het lijkt erop dat de levensverwachting in de meeste westerse landen gestaag verder stijgt en dat ook in de komende decennia zal doen. Eerdere verwachtingen dat er een natuurlijk maximum bestaat voor de levensverwachting zijn niet uitgekomen (Oeppen en Vaupel 2002).

Het is gebruikelijk om bij de sterftedaling te spreken over een epidemiologische transitie waarbij de sterfte aan infectieziekten heeft plaatsgemaakt voor sterfte aan ‘degeneratieve en door de mens veroorzaakte’ ziekten (Mackenbach 1992; Van der Maas en Mackenbach 1999). Voor Nederland zijn Wolleswinkel et al. (1997) nagegaan welke fasering er is opgetreden in de sterftedaling tussen 1875-1992. In het Sociaal en Cultureel Rapport van 1998 is hier reeds uitvoerig aandacht aan besteed (SCP 1998). De meest recente ontwikkeling in de sterfte tussen 1990 en 2002 is dat de sterfte aan hart en vaatziekten verder is gedaald, de sterfte aan kanker een wisselend beeld oplevert en er een verschuiving optreedt naar sterfte aan ouderdomsziekten (zoals longontsteking) en ‘overige doodsoorzaken’ (Van der Meulen 2004).

De stijging van de levensverwachting, de verschuiving van acute naar chronische ziekten en de verbeterde diagnostiek en vroege opsporing hebben ertoe geleid dat het aantal zieken de laatste decennia is toegenomen. Deze trend zal zich voortzetten. Daarmee is ‘de paradox van een rijke samenleving met een gezonde bevolking, een hoge levensverwachting, veel zieken en te weinig zorg dan compleet’ (Schnabel 1999a).

Tabel 9.2 toont een raming van de toekomstige ziektelast onder ouderen. Daaruit blijkt dat diabetes, hart- en vaatziekten en luchtwegaandoeningen in de komende zestien jaar steeds vaker zullen voorkomen (Van den Berg Jeths et al. 2004). Een vergelijkbare toename van de medische consumptie ligt voor de hand.

Tabel 9.2 De prevalentie^a van tien (clusters van) ziekten in de bevolking van 65 jaar en ouder in 2000 en in 2020 (per 1000 personen en in absolute aantallen)

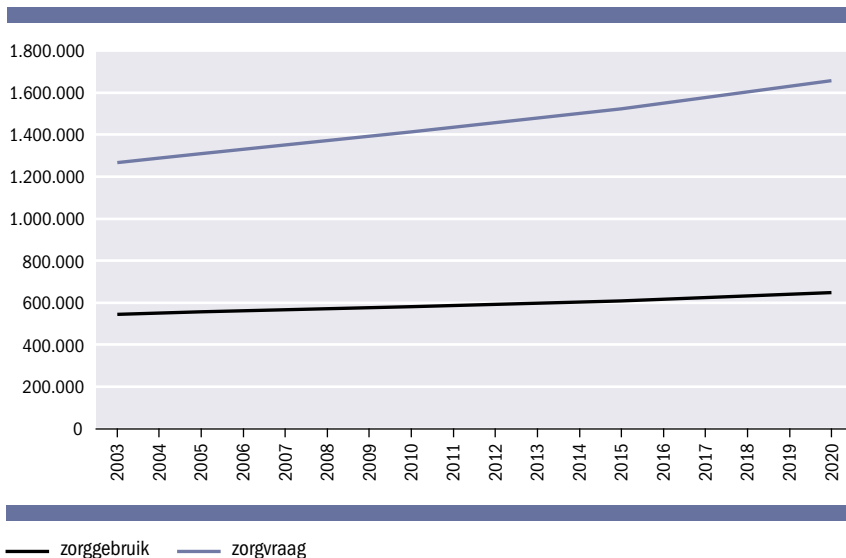
ziekte/aandoening	2000		2020	
	prevalentie per 1000 personen van 65 jaar en ouder	absoluut aantal patiënten van 65 jaar en ouder	verandering van prevalentie per 1000 personen van 65 jaar en ouder/trend	absoluut aantal patiënten van 65 jaar en ouder, incl. trend en demografie
kanker	42	91.000	geen trend	137.000
diabetes mellitus	98	211.000	+23	386.000
psychische aandoeningen	93	200.000	trend onbekend	288.000
ziekten van het zenuwstelsel	21	45.000	-5	51.000
beroerte	59	127.000	+9	217.000
hartziekten	140	301.000	+16	497.000
astma/COPD	125	268.000	+37	515.000
ziekten van het bewegingsapparaat	423	911.000	+6	1.331.000
ernstige gevolgen ongeval	29	62.000	+6	107.000
dementie	94	203.000	trend onbekend	281.000

a Volgens demografische en epidemiologische trends.

Bron: Van den Berg Jeths et al. (2004: 61)

Het zijn vaak niet de ziekten zelf maar de bijkomende beperkingen die leiden tot intensief en langdurig gebruik van ‘care’ voorzieningen. Volgens ramingen van het SCP zal het aantal mensen met lichamelijke beperkingen in de periode 2000-2020 met ongeveer een derde toenemen en blijft het aantal met een verstandelijke beperking ongeveer gelijk (Timmermans en Woittiez 2004b). Als gevolg hiervan stijgt het aantal mensen dat verpleging en verzorging vraagt, van ruim 1,2 miljoen in 2000 naar 1,6 miljoen personen in 2020 (zie figuur 9.1). Het geraamde aantal mensen dat inderdaad zorg zal ontvangen, stijgt minder snel van 580.000 naar 695.000 personen (Timmermans en Woittiez 2004a). Volgens deze raming zal in 2020 minder dan de helft van het aantal potentiële zorgvragers formele (AWBZ-)zorg ontvangen. Dat verschil ontstaat doordat een groeiende groep mensen met beperkingen de hulp zelf betaalt, en dat heeft alles te maken met de eigen bijdragen die van gebruikers van AWBZ-gefinancierde hulp worden verlangd. Een ander deel van de zorgvragers is aangewezen op informele hulp uit het sociale netwerk en dat blijft zo in de toekomst, al zal de vraag ernaar minder hard stijgen dan die naar AWBZ-hulp.

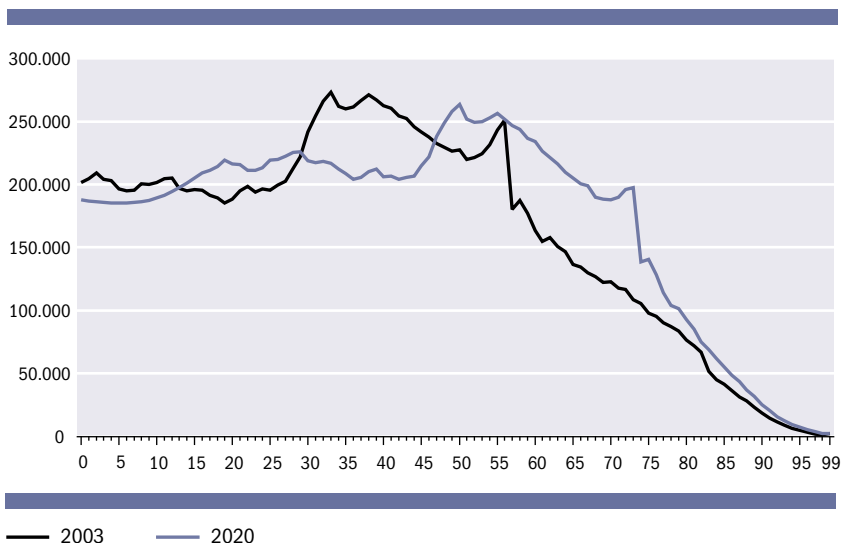
Figuur 9.1 Verwachte ontwikkeling van de vraag naar en het gebruik van verpleging en verzorging in de bevolking van 30 jaar en ouder, 2003-2020 (in absolute aantallen)



Bron: Timmermans en Woittiez (2004a)

De meest genoemde stuwende factor van de vraag is de toename van het aantal ouderen. Tussen 2000 en 2020 stijgt het aandeel 65-plussers met de helft. Figuur 9.2 laat zien dat het vooral om de jongste groep ouderen gaat; de groei van de bevolking van 72 jaar en ouder is veel lager.

Figuur 9.2 De leeftijdsopbouw van de bevolking in 2003 en 2020 (in absolute aantallen)



Bron: CBS (StatLine) bewerking Stichting Farmaceutische Kengetallen en SCP

Dat de vraag naar zorg niet evenredig met de groei van het aantal ouderen toeneemt, komt door de samenstelling van die oudere bevolking. De meeste ouderen van 2020 zijn relatief jong (zie figuur 9.2). En het aandeel van kwetsbaar gebleken groepen als alleenstaanden, vrouwen en laagopgeleiden neemt af (Herweijer 2001; Timmermans en Woittiez 2004b). Omdat jongere ouderen wel veel medische diensten gebruiken, zal de vraag daarnaar vermoedelijk sterker toenemen dan die naar vormen van verpleging en verzorging.

Een andere demografische factor met een vermoedelijk stuwend effect op de vraag is de groei van het aandeel niet-westerse allochtonen in de bevolking, met name in de grote steden (zie § 3.3). Allochtone groepen zoals Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen hebben een andere zorgcultuur dan autochtonen (Yerden 2000; Schellingerhout 2004). In de overwegend allochtone wijken van de grote steden zal de vraag naar zorg daardoor veranderen. Veel niet-westerse allochtonen, met name Turken en Marokkanen, zijn zeer laag opgeleid. Net als anderen met een lage sociaal-economische positie worden ze relatief vaak getroffen door ziekte. Dat leidt weer tot een hogere medische consumptie dan gemiddeld. Daar staat tegenover dat ze weinig beroep doen op AWBZ-voorzieningen. Verzorgingsproblemen worden door hen veelal binnen het sociale netwerk opgelost (Schellingerhout 2004).

Allochtone zorggebruikers van de tweede generatie gaan in de toekomst vermoedelijk meer lijken op de autochtone. Veel Turken en Marokkanen van de tweede generatie nemen afstand van de traditionele opvatting dat zorg in huis de plicht van de familie is waarvoor je geen buitenstaanders, zoals professionele hulpverleners, vraagt. De traditionele verplichting van de zoon om voor zijn ouders te zorgen, blijft wel bestaan. Thuiszorg blijft voor Turken en Marokkanen een familiegelegenheid die je niet zomaar uit handen geeft (Yerden 2000).

De verschillen tussen allochtone groepen zijn overigens groot. Zo lijken vraag naar en gebruik van zorg van Antillianen sterk op die van autochtonen. Surinamers en Molukkers nemen een tussenpositie in: zij krijgen bijvoorbeeld vaker hulp uit het sociale netwerk dan autochtonen maar minder dan de allochtonen van mediterrane afkomst (Schellingerhout 2004).

9.2.2 Steeds meer mondige patiënten

Naast de verkleuring van de zorgverlening in de grote steden door allochtone zorgvragers is er een culturele verandering in het autochtone deel van de bevolking zichtbaar, die eveneens gevolgen heeft voor de vraag naar zorgdiensten, namelijk de toegenomen mondigheid van patiënten. Het onderzoek hiernaar is vooral afkomstig uit de 'cure' kant van de zorg. In een studie uit de jaren vijftig van de vorige eeuw werd de positie van de patiënt ten opzichte van de (huis)arts nog zonder voorbehoud in termen van 'gezagsaanvaarding' beschreven (Lammers 1957). Dat werd anders in de jaren zeventig toen de traditionele gezagsverhoudingen op veel terreinen van de samenleving onder druk kwamen te staan (SCP 1998).

De emancipatie van de patiënt was niet alleen een kwestie van druk van onderop

en van druk uit het toen bloeiende actiegroepenwezen – denk aan de antipsychiatrie, de Dennendalaffaire, en de toen opkomende patiëntenverenigingen –, maar zij werd ook van harte ondersteund door de overheid. Een belangrijk tastbaar resultaat van het emancipatieproces is dat de rechten van patiënten en de plichten van de hulpverleners in 1995 wettelijk werden vastgelegd in de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO). Deze wet schrijft voor dat de arts de plicht heeft de patiënt te informeren en de patiënt alleen mag behandelen wanneer deze daar toestemming voor geeft. In de eenentwintigste eeuw wordt de patiënt geacht mondig en goed geïnformeerd te (willen) zijn. Maatschappelijke trends die daarop wijzen zijn:

- stijgend opleidingsniveau van de bevolking
- toenemende assertiviteit
- tanend gezag van professionals
- groeiend besef van rechten en mogelijkheden tot klagen
- meer informatie over gezondheid en zorg (internet).

Hoe groot is nu eigenlijk de invloed van patiënten? Dat de patiënt meer invloed heeft dan twintig jaar geleden, lijkt onmiskenbaar maar veel cijfermateriaal om deze indruk te onderbouwen is er niet. Er bestaat een tijdreeks (1973-1996) voor het initiatief tot verwijzing naar de specialist (Groenewegen en Delnoij 1997). Deze laat zien dat het aandeel van de arts hierin geleidelijk afgenomen is ten gunste van het initiatief van de patiënt en ten gunste van een gezamenlijke beslissing. Verder is uit onderzoek bekend dat de patiënt in Nederland meer invloed heeft op de verwijzing naar de specialist dan in andere Europese landen. Het onderzoek van Fleming uit het begin van de jaren negentig liet zien dat in Nederland 60% van de verwijzingen wordt beïnvloed door druk van de patiënt (Fleming 1993). Van de twaalf landen die in deze studie met elkaar werden vergeleken, had Nederland hiermee het hoogste percentage.

Een recent onderzoek dat niet op vragenlijsten maar op gefilmde consulten van artsen met patiënten gebaseerd is, geeft een heel ander beeld (Van Dulmen en Bensing 2002). In dit onderzoek werden de communicatieve uitingen tussen huisartsen, specialisten interne geneeskunde en gynaecologie enerzijds en hun patiënten anderzijds gemeten. De belangrijkste bevinding is als volgt geformuleerd: ‘Huisartsen lijken een iets gelijkwaardigere relatie met hun patiënten te hebben dan medisch specialisten maar alle artsen geven meer sturing aan het consult dan hun patiënten [...]’. Meestal stellen artsen de medische vragen en de vragen om verheldering. Met name in de consulten met de specialisten bestond de rol van de patiënt vooral uit ‘instemming tonen’. Alleen bij de zogenoemde ‘psychosociale uitingen’ namen patiënten soms de leiding en dan nog vooral in het contact met de huisarts. Het lijkt erop dat in contacten waar het verschil in (medische) kennis groot is, de hulpverlener een niet te onderschatten overwicht in de communicatie heeft.

Artsen hebben niettemin het gevoel dat patiënten nogal eens handelingen van hen verlangen – labonderzoeken, medische verklaringen, verwijzingen, recepten – die ze eigenlijk niet kunnen verenigen met hun eigen beroepsopvattingen. Verschillende onderzoeken uit de jaren tachtig en negentig laten zien dat dit ‘defensieve handelen’ veel voorkomt, waarbij overigens zeer uiteenlopende percentages worden genoemd

(NHG 1994). Het recente boek *Mondige burgers, getemde professionals* geeft al in de titel goed weer hoe artsen nogal eens naar de eigen werksituatie kijken (Tonkens 2003). In een recente peiling uit november 2002 onder zowel artsen als patiënten blijkt dan ook dat artsen veel minder dan burgers het idee hebben dat onvoldoende mondigheid een knelpunt is dat goede zorg belemmert (Delnoij et al. 2003). In deze publieksenquête gaf bijna 60% aan dat onvoldoende mondigheid een knelpunt is, onder artsen zag nog geen 10% onvoldoende mondigheid als een knelpunt.

9.2.3 Het vermaakbare lichaam

Patiënten worden niet alleen mondiger, ze zien ook dat er met medische technieken steeds meer mogelijk is. Men accepteert gezondheidsverlies niet meer als onherroepelijk. Ze zien dat het lichaam met medische technologie te vermaken is, soms zelfs tot een beter lichaam dan voorheen. Daarmee komen we op een tweede betekenis van het vermaakbare lichaam: het lichaam als bron van plezier (Schnabel 1999a). Daarnaast zijn ethische beslissingen omtrent het begin en het einde van het leven te beschouwen als voorbeelden van het maakbare leven. In het navolgende bespreken we trends en ontwikkelingen in deze drie aspecten van het vermaakbare lichaam: het veranderen van het lichaam, het veranderen van het leven, en het risicovol genieten van het lichaam.

De lichaamsverzorging is steeds centraler komen te staan in de westerse cultuur. In onze huizen krijgen de badkamer (voor de uitwendige mens) en de keuken (voor de inwendige mens) een grotere en centralere ruimte toebedeeld dan voorheen (zie ook § 11.2.5). De schappen in boekhandels puilen uit met magazines en zelfhulpboeken over een gelukkige geest in een gezond lichaam. Bij drogisten en supermarkten is er een ruim aanbod voorradig van producten die, vaak het zichtbare deel van, het lichaam verzorgen. En televisieprogramma's over cosmetische ingrepen moedigen de kijker onbewust aan om eens in de spiegel te kijken of er nog iets te verbouwen valt.⁴ In de uitgaanscultuur zijn allerlei vormen van lichamelijk hedonisme zichtbaar. Genotsmiddelen zijn een leefstijl aan het worden. Zelfs in de meest geestelijke takken van onze cultuur zoals de filosofie neemt de aandacht voor lichamelijkheid en hedonisme onder de noemer levenskunst toe (Dohmen 2003).

Een leidende gedachte van deze culturele trend is: gezondheid = schoonheid = jeugd. In de reclame zijn hier voorbeelden van te over: wie gezond is, heeft een gave huid, voelt zich jong en bezit levenskracht. Een ruime meerderheid (71%) van de bevolking voorziet dat in 2020 cosmetische chirurgie algemeen toegepast wordt om er aantrekkelijker uit te zien. Jongeren tussen de 16 en 34 jaar achten dit overigens waarschijnlijker (78%) dan mensen van 55 jaar en ouder (62%) (TOS'04).

Deze trends hebben gevolgen voor de vraag naar gezondheidszorg in de toekomst. Bij een deel van de zorgvraag spelen cosmetische overwegingen een rol, hoewel vaak moeilijk is aan te wijzen waar de medische noodzaak ophoudt en de cosmetische overwegingen de overhand hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor een ooglidcorrectie

maar ook bij het dragen van een beugel. In de afgelopen 50 jaar is de orthodontie uitgegroeid tot een bloeiend tandheelkundig specialisme en is het dragen van een beugel een alledaags verschijnsel geworden. Schoonheid en mondgezondheid gaan daarbij hand in hand. Verwachtingen van burgers omtrent het uiterlijk zijn de afgelopen decennia naar boven bijgesteld. Flaporen en hazelippen zijn grotendeels uit het straatbeeld verdwenen. Naar verwachting komt er een nieuwe groep zorggebruikers die niet ziek zijn, maar hun uiterlijk willen verbeteren of hun lichamelijke en cognitieve vermogens, met behulp van bijvoorbeeld doping, concentratie-, geheugen- en andere functieverbeteraars. In zijn toekomstverkenning acht de Gezondheidsraad (2002) een markt voor functieverbeteraars zeer wel mogelijk.

Bij het publiek lijkt het onderwerp van functieverbeteraars nog niet te leven. Zo denkt maar 8% van de ondervraagden in het onderzoek naar de toekomstverwachtingen dat mensen in 2020 elke dag een gelukspil zullen slikken. Onder respondenten die ontevreden zijn met hun huidige leven, ligt dit percentage overigens wel hoger (12%).

Bij het voortschrijden van de medische wetenschap zal naast het maakbare lichaam ook het thema van het maakbare leven een andere invulling krijgen. Dit brengt andere ethische vragen met zich mee, bijvoorbeeld omtrent het kiezen van een levenspartner of het geslacht van een baby. Desgevraagd denkt 52% van de bevolking dat aanstaande ouders in 2020 het geslacht van hun kind kunnen kiezen. Negen van de tien ondervraagden vindt dit overigens niet wenselijk. Mannen zien het eerder gebeuren (55%) dan vrouwen (49%), maar beide groepen vinden het even onwenselijk (TOS'04).

Over een actueler ethisch onderwerp, euthanasie, zijn de meningen anders verdeeld. Een ruime meerderheid (71%) van de ondervraagden denkt dat euthanasie in 2020 algemeen aanvaard is. Ouderen zijn wat minder stellig dan de jongere bevolkingscategorieën. Het grote verschil met het onderwerp geslachtskeuze van baby's is zichtbaar bij de wenselijkheid. 72% van de ondervraagden vindt het wenselijk dat euthanasie in 2020 algemeen aanvaard wordt. Jongeren en personen van middelbare leeftijd vinden het wenselijker dan ouderen. Er is overigens een duidelijk verband tussen de oordelen over waarschijnlijkheid en wenselijkheid. Mensen die de acceptatie van euthanasie wenselijk vinden, achten het vaker waarschijnlijk en omgekeerd (TOS'04).

En dan is er nog de trend dat bepaalde groepen, vooral jongeren, in hun vrije tijd bewust meer gezondheidsrisico's nemen. Roken, vet eten, onveilig vrijen en druggebruik brengen risico's voor de gezondheid met zich mee. De jongeren zijn er zich van bewust dat een deel van de negatieve gevolgen van ongezond gedrag gerepareerd kan worden door medische zorg. Dat geldt misschien nog wel sterker voor op relatief korte termijn te helen lichamelijk letsel als gevolg van riskante sporten en uitgaansactiviteiten.

De gevolgen zijn al merkbaar in de verslavingszorg die te maken heeft met een groeiend aantal jongeren met drugs- en alcoholproblematiek. Het aantal mensen dat

verslavingszorg ontvangt, is in de periode 1994-1999 met 16% gestegen tot ongeveer 48.000, met name door een toenemend aantal alcoholisten en drugsverslaafden (vooral cocaïneverslaafden) (vws 2002; Van Laar et al. 2003). De toename, tussen 1997 en 2001, van het druggebruik door de Nederlandse bevolking ligt het hoogst bij jongeren tussen 20 en 24 jaar (Van Laar et al. 2003). Onder scholieren van 12 tot 19 jaar is het gebruik van xtc, amfetamine, cocaïne en heroïne in de jaren negentig toegenomen, al lijkt dit de laatste jaren weer licht af te nemen. Een op de twintig scholieren heeft in hun leven wel eens geëxperimenteerd met deze middelen (Monshouwer et al. 2004). Daarnaast komen uit studies aanwijzingen dat druggebruik samenhangt met psychosociale problemen (Van Laar et al. 2003; Smit et al. 2003; Van Os et al. 2002). Het aantal jongeren van 16-19 jaar met psychosociale en depressieve klachten is in de jaren negentig toegenomen (Van Oers 2002; De Wit et al. 2000).

Ook voor brave burgers veranderen de gezondheidsrisico's. Vroeger werd je ziek en vervolgens behandeld (klachtbehandelende geneeskunde). Maar in de toekomst zullen voor veel ziektes de risico's in een vroeg stadium bekend zijn (voorspellende geneeskunde) (Horstman et al. 2000). De burger krijgt daardoor meer inzicht in zijn gezondheidsrisico's maar zal ook meer keuzen moeten maken. Wanneer is ingrijpen noodzakelijk en wie bepaalt dat? Dat wekt een gevoel van onzekerheid bij risicodragers en hun omgeving in de hand. Zullen ze sneller en vaker een arts consulteren? Zal hun werkgever of zorgverzekeraar hen eerder sturen? De gevolgen hiervan voor de vraag naar zorg zijn nog moeilijk in te schatten. Naast meer gebruikers van cosmetische zorg zijn er in de toekomst ook meer zorggebruikers te verwachten, die met vragen omtrent genetische aandoeningen hulp zoeken bij artsen. Ook is te verwachten dat de een bloeiende markt voor het zelf testen van ziekterisico's zal ontstaan, waarop onder andere aanbieders via het internet handig zullen inspelen.

9.3 Tekortschietend aanbod?

In de voorgaande paragraaf is geschetst hoe de vraag naar zorg in de periode tot 2020 zal gaan toenemen. Zullen er in 2020 voldoende hulpverleners zijn om aan die toenemende vraag te voldoen? Al sinds enkele jaren verschijnen verontrustende berichten in de media over het tekort aan bijvoorbeeld (huis)artsen.⁵ In de publieks-enquête ROS'04 was dan ook ruim driekwart van de respondenten van mening dat er in 2020 te weinig dokters zullen zijn. In deze paragraaf bespreken we ramingen van het aanbod van zorg. Het aanbod vatten we hier op als de capaciteit aan beroepskrachten en plaatsen in intramurale voorzieningen.

9.3.1 Medische zorg

Nivel en Prismant hebben ramingen opgesteld voor de in- en uitstroom in de medische beroepen tot 2020 (Van der Velden et al. 2003). Voor wat betreft de uitstroom is gebleken dat van alle artsen die in 2000 werkzaam waren, bijna 80% dat beroep in 2020 niet meer zal uitoefenen. Voor de huisartsen wordt overigens een uitstroom van 86% verwacht, terwijl er voor de medisch specialisten een uitstroom van 76%. Het

sterke verloop houdt verband met de leeftijdsopbouw van de nu werkzame artsen. In het jaar 2000 was 35% van hen ouder dan 50 jaar. Voor specialismen als heelkunde en gynaecologie was dat zelfs meer dan 45%.

Naast de uitstroom uit de beroepsgroep is ook gekeken naar de instroom in de opleiding en, daarvan afgeleid, de beroepsgroep. Het totaal aantal werkzame artsen zal volgens de raming met 46% groeien (zie tabel 9.3). Voor de huisartsen gaat het daarbij om 19% groei en voor de medisch specialisten om 56%. De instroom in de meeste beroepsgroepen zal dus veel groter zijn dan de uitstroom. Bij handhaving van de huidige instroom in de opleidingen in de komende jaren, zal in 2020 dus een geheel nieuwe generatie artsen verantwoordelijk worden voor de medische zorg in Nederland. Het aandeel vrouwelijke artsen zal daarbij oplopen van 26% naar 50%. Rekening houdend met dit toenemende aandeel vrouwen, maar bij een gelijkblijvend aantal fte per man en per vrouw, zal het aantal fte met 39% stijgen (zie tabel 9.3). Dit is dus een iets minder sterke stijging dan het aantal personen.

Tabel 9.3 Aanbod aan medische zorg in 2000 en 2020^a (in aantal artsen, fulltime equivalenten (fte) en verandering in procenten)

medische beroepen	aantal artsen werkzaam in 2000	aantal fte van artsen werkzaam in 2000	aantal artsen werkzaam in 2020	aantal fte van artsen werkzaam in 2020	groei in aantal artsen (in %)	groei in aantal fte van artsen (in %)
huisartsen ^b	8.181	7.160	9.715	7.809	19	9
verpleeghuis-artsen	952	737	1.950	1.427	105	94
medisch specialisten	12.776	11.795	19.912	17.682	56	50
sociaal geneeskundigen	3.515	3.101	5.888	5.052	68	63
tandheelkundig specialisten (bv. kaakchirurgen)	454	409	437	384	-4	-6
totaal	25.878	23.201	37.902	32.354	46	39

a Voor wat betreft 2020 gaat het om het aanbod, gegeven de huidige in- en uitstroom.

b Bij de huisartsen zijn ook de waarnemers meegeteld.

Bron: Van der Velden et al. (2003)

Bij hun schatting van de zorgvraag in 2020 gaan Van der Velden et al. (2003) onder andere uit van enerzijds het leeftijdsspecifieke gebruik van zorg in het jaar 2000 en anderzijds de bevolkingsprognose voor het jaar 2020 volgens de middenvariant van het Centraal Bureau voor de Statistiek (uit 2000). Hierbij is gebleken dat er ongeveer 19% groei in de zorgvraag zal zijn (zie tabel 9.4). Voor de huisartsen gaat het om 17% en voor de medisch specialisten om 22%.⁶

Tabel 9.4 Verandering in vraag naar medische zorg tussen 2000 en 2020^a (in procenten)

medische beroepen	demografische verandering in zorgvraag tot aan 2020	extra groei in zorgvraag tot aan 2020	totaal benodigde groei in aantal fte van artsen	tekort (negatief) of overaanbod bij huidige in- en uitstroom
huisartsen	17	10	42	-23
verpleeghuisartsen	32	22	78	9
medisch specialisten	22	5	41	6
sociaal geneeskundigen	12	10	41	15
tandheelkundig specialisten (bv. kaakchirurgen)	5	9	26	-25
totaal	19	8	42	-2

a Volgens de zogeheten "laag/laag-combinatievariant met arbeidstijdverkorting, zonder doorgaande trend na 2010" en tekort of overaanbod in 2020 bij handhaving huidige in- en uitstroom. Voor wat betreft 2020 gaat het om het aanbod, gegeven de huidige in- en uitstroom.

Bron: Van der Velden et al. (2003).

Op basis van het ramingsmodel van Nivel/Prismant wordt een tekort aan huisartsen verwacht van 23% (tabel 9.4). Bij de medische specialismen bestaan er grote verschillen in de verwachte tekorten en overschotten. Het saldo is positief en duidt eerder op een overschot dan een tekort. Het Capaciteitsorgaan, dat de instroom voor de verschillende medische specialismen regelt, heeft met dezelfde methodiek voor het jaar 2012 berekend dat er binnen de grote specialismen vooral tekorten ontstaan bij oogheelkunde, keel-, neus- en oorheelkunde, neurologie, pathologie, radiologie en dermatologie (Capaciteitsorgaan 2003). Bij een groot specialisme als kindergeneeskunde wordt juist een overschot verwacht. En bij de sociaal-geneeskundigen wordt een overschot verwacht voor de richting arbeid en gezondheid maar juist een tekort voor de jeugdgezondheidszorg voor de 4- tot 19-jarigen. Op basis van deze ramingen adviseert het Capaciteitsorgaan om de instroom in de verschillende specialismen bij te stellen. De tekorten of overschotten zijn immers berekend op basis van handhaving van de huidige instroom.

Vanuit de beroepsgroep werkt men aan een herziening van het hele opleidingstraject met het doel de aansluiting tussen basis- en vervolgopleiding beter te laten verlopen, zodat de opleiding als geheel in kortere tijd kan worden afgesloten en men eerder als volwaardig arts aan de slag kan gaan (Meyboom-De Jong et al. 2002).

Vooralsnog lijkt vooral het tekort aan huisartsen problematische vormen te gaan aannemen, vooral ook omdat de instroom moeilijk verder te verhogen is. Het zou ertoe kunnen leiden dat de huisartsenzorg terrein gaat verliezen ten opzichte van de medisch specialistische. Een van de voorgestelde oplossingen voor de tekorten in de zorgverlening is de introductie van nieuwe beroepen, tussen arts en verpleegkundige in (vws 2003). Het gaat om beroepen op hbo-niveau, gemodelleerd naar internationale voorbeelden. Ze worden daarom met Engelstalige termen aangeduid als

nurse practitioner en physician assistant. In de loop van 2004 laat het Capaciteitsorgaan nieuwe ramingen voor vraag- en aanbod in de medische zorg opstellen waarin het te verwachte aanbod in deze beroepen verdisconteerd is. Dan is er pas goed zicht op de te verwachte tekorten.

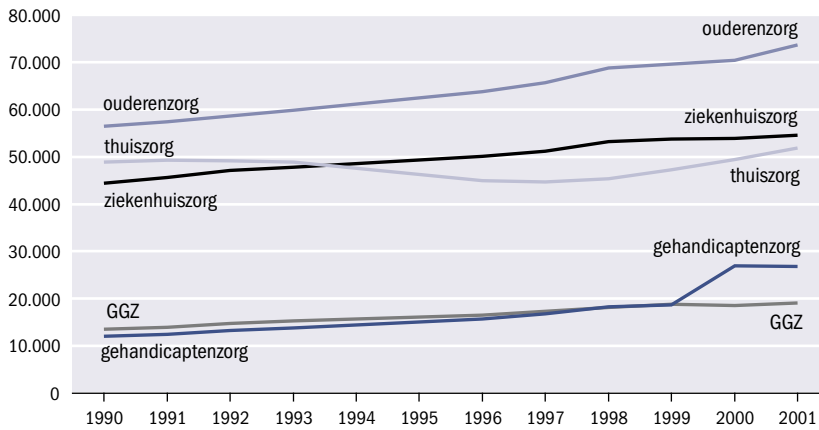
Een groot tekort aan tandartsen wordt verwacht voor de periode na 2010 (Dekker 2002). Tussen nu en 2010 zullen veel tandartsen met pensioen gaan vanwege de scheve leeftijdsverdeling van de beroepsgroep. In 2003 was reeds 38% van de werkzame tandartsen tussen de 50 en 64 jaar oud (Van Dam en Bruers 2003). Omdat de opleidingscapaciteit in de jaren tachtig en negentig door bezuinigingen beperkt was, zijn er onvoldoende tandartsen opgeleid om hun plaats in te nemen. Ook voor de tandheelkunde wordt voorgesteld om meer mondzorg door beroepskrachten op hbo-niveau te laten uitvoeren (VWS 2000).

De verwachte veranderingen in zorgvraag en -aanbod pleiten ervoor om de eerste lijnszorg anders te organiseren. Zowel het 'veld' als de overheid is voorstander van een organisatie waarin de huisarts wordt ondersteund door praktijkverpleegkundigen en andere eerstelijnsdisciplines, en meer administratieve ondersteuning krijgt. Voor grootstedelijke gebieden zou dat de vorm kunnen krijgen van een huisartsenunits van drie tot vijf huisartsen met ondersteunend personeel en op stadsdeelniveau een goed bereikbare huisartsenkliniek die 24 uur per dag toegankelijk is (Stalman 2001:14).

9.3.2 Verpleging en verzorging

In totaal zijn er bijna 425.000 personen werkzaam in een verpleegkundige, verzorgende of opvoedkundige functie in de zorgsector (2001). Samen bezetten zij ongeveer 229.000 voltijdse arbeidsplaatsen. Het aantal werkzame personen nam in de periode 1991-1996 jaarlijks toe met 2,2% en in de periode 1996-2001 met 2,8% (Van der Windt et al. 2003: 45). Het merendeel van de verpleegkundigen is werkzaam in ziekenhuizen. Meer dan driekwart van de verzorgenden is werkzaam in de ouderenzorg (thuis-, verzorgingshuis- en verpleeghuiszorg) (Van der Windt et al. 2003).

Figuur 9.3 Het aantal volledige arbeidsplaatsen in de sector verpleging en verzorging, 1990-2001 (in absolute aantallen)



Bron: Prismant zie www.levv.nl onder 'feiten en cijfers' (SCP bewerking)

Nivel en Prismant hebben een raming van vraag en aanbod gemaakt voor de periode 2003-2007 (Van der Windt et al. 2003). Vanwege de laagconjunctuur van dit moment worden er voor de korte termijn geen grote problemen verwacht. Wel is de kloof tussen vraag en aanbod van verzorgenden groter dan van verpleegkundigen. De vraag naar verpleegkundigen neemt in de periode 2003-2007 toe met 8% en het aanbod met nog geen 5%. De vraag naar verzorgend personeel neemt sterker toe met 11%, terwijl het aanbod slechts met 6% stijgt.

Op een wat langere termijn dreigt in de verpleging, maar vooral in de verzorging een personeelstekort te ontstaan. Dat wordt nog verstrekt door de groeiende vraag naar particuliere, zelfbetaalde hulp (zie § 9.2.1).⁷

9.3.3 Zorginstellingen en zorgwoningen

Er zijn in Nederland ruim 50.000 ziekenhuisbedden, ruim 150.000 bedden in zorginstellingen voor ouderen en mensen met beperkingen, en ongeveer een half miljoen zorgwoningen voor ouderen en gehandicapten (CBS 2004; De Klerk 2004). Hoe zal het aanbod van zorginstellingen en -woningen toenemen in de komende zestien jaar? We maken een onderscheid tussen kortdurende op behandeling gerichte zorg en langdurige op verpleging gerichte zorg, globaal het onderscheid tussen *cure* en *care*. Gezien de toename van de vraag naar ouderenzorg gaan we uitgebreider in op de *care*.

In de *cure*sector zal het aantal ziekenhuispatiënten per 1000 inwoners tussen nu en 2015 aanzienlijk toenemen. Toch is die groeiende vraag wel op te vangen met de huidige capaciteit door het aanbod intensiever te gebruiken. Het College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ) verwacht dat de gemiddelde ligduur verder zal afnemen. Daarmee zet de dalende trend van de afgelopen decennia, die zich ook in andere

westerse landen voordoet, zich voort. Verder voorspelt het CBZ dat ook de al langer in gang zijnde verschuiving van opnamen naar dagopnamen doorzet (CBZ 2003a).

De daling van de gemiddelde verpleegduur is in hoofdzaak toe te schrijven aan patiënten in de leeftijdsgroep van 15 tot 45 jaar, die korter in het ziekenhuis verblijven. De gemiddelde verpleegduur van 75-plussers is in de laatste vijf jaar weinig gedaald (CBZ 2003a). Dat komt mede doordat er te weinig doorstroom is naar *care*voorzieningen zoals verpleeghuizen, verzorgingshuizen en de thuiszorg. Gezien de toename van het aandeel ouderen kan dit een probleem worden, waardoor de druk op de thuiszorg toeneemt (vgl. Van Campen et al. 2001).

Terwijl het aantal ziekenhuisbedden ongeveer gelijk blijft, zal in de *care*sector de behoefte aan plaatsen in instellingen voor ouderenzorg blijven toenemen. Het CBZ (2003b) voorspelt op grond van de huidige demografische prognoses dat het aantal gebruikers van 75 jaar en ouder van intensieve zorgplaatsen in verzorgingshuizen en verpleeghuizen zal toenemen van 86.500 in 2001 tot circa 120.000 in 2020. Daarvoor zal vooral de huidige verpleeghuiscapaciteit voor psychogeriatrische patiënten uitgebreid moeten worden. Daarnaast zal het aantal zorgwoningen voor 75-plussers moeten toenemen van 351.000 in 2001 tot circa 475.000 in 2020 (CBZ 2003b).

In deze demografische projecties is er geen rekening gehouden met de substitutie van intramurale zorgplaatsen door extramurale zorgwoningen. Als een derde van de intramurale zorgplaatsen vervangen wordt door extramurale zorg, komt het aantal benodigde intensieve zorgplaatsen volgens het CBZ in 2020 op 90.000 en het aantal zorgwoningen op circa 500.000. Van een toekomstig tekort aan plaatsen in intramurale *care*voorzieningen lijkt er dan geen sprake. Voorwaarde is wel dat er voldoende zorgwoningen beschikbaar zijn. Het huidige tekort aan zulke woningen stemt wat dit betreft niet optimistisch (De Klerk et al. 2004).

Het huidige beleid van vermaatschappelijking is breder dan het extramuraliseringsbeleid. Extramuralisering is het verplaatsen van de zorg in een instelling naar zorg een zelfstandige woning. Vermaatschappelijking is niet alleen het verhuizen van de hulpbehoevende van een instelling naar een zelfstandig woning, maar ook het treffen van de nodige sociale voorzieningen zodat hij of zij kan leven als een normale burger (Kwekkeboom 2004). De effecten van vermaatschappelijking lijken niet altijd onverdeeld gunstig voor de hulpbehoevenden, die te maken krijgen met de onaangename kanten van het zelfstandig wonen (zie § 9.6.2). Het is dan ook de vraag of de trend van vermaatschappelijking door zal zetten of dat in navolging van bijvoorbeeld de Scandinavische landen weer meer mensen in instellingen worden geplaatst. Het onderscheid tussen zelfstandig wonen en wonen in een instelling gaat overigens steeds meer vervagen. Zo lijken bewoners van verzorgingshuizen en zelfstandige zorgwoningen bijvoorbeeld in hun hulpbehoefte erg op elkaar (De Klerk 2004).

9.4 Innovatie in de zorg

De ramingen in de voorgaande paragrafen laten zien dat de vraag naar zorg het aanbod de komende decennia gaat overtreffen. In die ramingen is er geen rekening gehouden met innovaties in de gezondheidszorg. In deze paragraaf bekijken we of redelijkerwijs verwacht mag worden dat innovaties de kloof tussen vraag en aanbod enigszins gaan overbruggen. Kunnen bijvoorbeeld nieuwe preventieve technieken de omvang en intensiteit van de vraag naar behandeling en formele zorg verminderen? Of kan (de doelmatigheid van) het aanbod van zorg vergroot worden door gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT)? In het verlengde hiervan ligt de vraag of innovaties bijdragen aan het betaalbaar houden van de zorg, een onderwerp dat in paragraaf 9.5 aan de orde komt.

Onder innovaties verstaan we niet alleen hightech oplossingen maar ook bijvoorbeeld de introductie van de rollator en de vernieuwing van logistieke processen. De ruimte om uitgebreid op nieuwe producten in te gaan, ontbreekt.

Bij wijze van ordening van de vele innovaties volgen we het zorgtraject. Dat traject begint bij gezonde mensen, namelijk bij de voorlichting over gezondheid en preventie van ziekten (eerste fase). Wanneer mensen klachten krijgen, gaan ze hulp zoeken (tweede fase). De hulpverlener stelt eerst een diagnose (derde fase) alvorens tot een behandeling (vierde fase) over te gaan. Na afloop van de behandeling revalideert de patiënt tot hij genezen is of chronisch ziek blijft (vijfde fase) en eventueel moet leven met de gevolgen van die ziekte. De paragraaf wordt afgesloten met een beschouwing over het thema informatisering en logistieke vernieuwing van het zorgaanbod, dat alle fasen van het zorgtraject overkoepelt.

9.4.1 Gezondheidsvoorlichting en preventie van ziekten

Het voorkómen van ziekte zou een van de oplossingen kunnen zijn voor de geschetste kloof tussen zorgvraag en –aanbod. Minder ziekte in de bevolking zou immers kunnen leiden tot minder zorggebruik. De Volksgezondheid Toekomst Verkenning van het RIVM uit 2002 schetst echter een verontrustend beeld van de toestand van de volksgezondheid in Nederland: de stijging van de levensverwachting blijft achter bij een aantal andere EU landen, vooral als gevolg van ongezond gedrag zoals roken, ongezonde voeding, te weinig lichaamsbeweging en het daarmee samenhangende overgewicht (Van Oers 2002). Het RIVM wijst erop dat er vooral onder jongeren sprake is van een toename van ongezond gedrag.

In hoeverre verandert de zorgvraag als de bevolking gezonder gaat leven? Recentelijk zijn het RIVM en het SCP nagegaan of het aantal oudere zorggebruikers (65-plussers) zou afnemen als alle personen boven de 45 jaar voor rookgewoonten en overgewicht het risicoprofiel zouden hebben van de meest gezonde bevolkingscategorie in de samenleving, de hoogopgeleiden (Van den Berg Jeths et al. 2004). De reductie in het aantal verwachte ziektegevallen in het jaar 2020 is helaas bescheiden. Als gevolg van een geringer aantal rokers zou het aantal gevallen van kanker, hart- en vaatziekten, beroerte, en astma in 2020 onder 65-plussers slechts 2% tot 4% lager zijn dan nu

vermoedelijk het geval is. Effectberekeningen van een daling van het aantal mensen met overgewicht laten vergelijkbare uitkomsten zien met één uitzondering: het aantal gevallen van diabetes zou 13% lager zijn. Ook de potentiële vraag naar verpleging en verzorging is bij minder rokers in 2020 slechts een paar procent lager dan volgens de oorspronkelijke raming.

Ook al is de reductie in zorggebruik gering, er is genoeg reden om het roken te ontmoedigen. Vooral de verschillen in voortijdige sterfte tussen rokers en niet-rokers zijn groot (Bonneux et al. 2003). Zo haalt 32% van de rokende mannen zijn zeventigste verjaardag niet, tegen 18% van de niet-rokende mannen. In het TOS-onderzoek is aan de rokers gevraagd of zij het waarschijnlijk achten dat ze over vijf jaar nog steeds roken. Van de rokers van 55 jaar en ouder denkt 71% dat dat inderdaad zo zal zijn. Van de jonge rokers (16-34 jaar) denkt 49% over vijf jaar nog te roken. Het zijn vooral de hoog opgeleide jonge rokers die denken dat ze over 5 jaar niet meer zullen roken. Twee derde van hen acht het onwaarschijnlijk nog te zullen roken, terwijl 60% van de laag opgeleide jonge rokers verwacht nog wel te zullen roken over 5 jaar (TOS'04).

Stoppen met roken blijkt het meest succesvol als de stoppoging niet alleen op individuele wilskracht of op persoonlijke begeleiding gebaseerd is maar ook met medicatie wordt ondersteund (Willemsen et al. 2003). Op dit moment wordt in Nederland met een antirookvaccin geëxperimenteerd en het is goed voorstelbaar dat vaccinatie in de toekomst een vast onderdeel van het niet-rokenbeleid gaat worden

Vaccinatie tegen de afhankelijkheid van nicotine zou aansluiten bij een trend waarin de bevordering van gezond gedrag niet alleen van voorlichting en overreding afhankelijk is. Zoals hard rijden op de weg wordt tegengegaan met verkeersdrempels, zouden riskante gewoonten ook veel meer buiten het individuele gedrag om ontmoedigd kunnen worden. Als het voor individuen te moeilijk is om verstandig te eten, biedt een convenant met de voedingsindustrie uitkomst. Ook is het voorstelbaar dat medicijnen in de toekomst een veel grotere rol gaan spelen bij het ontmoedigen van ongezond gedrag en bij preventie in het algemeen dan nu het geval is. De resultaten van gedragsverandering door middel van voorlichting vallen immers steeds weer tegen, bijvoorbeeld onder jongeren. Bovendien is de preventie van ziekten ook een financieel aantrekkelijke markt, waarvoor de farmaceutische industrie reeds een aantal goed verkopende producten ontwikkeld heeft zoals cholesterolverlagers. Binnenkort zou daar nog de polypill aan toegevoegd kunnen worden. Dit is een relatief goedkoop medicijn (een combinatie van patentloze middelen) dat het risico van hart- en vaatziekten met 80% zou kunnen verminderen als iedereen boven de 55 jaar en personen met een verhoogd risico het dagelijks zouden slikken (Wald en Law 2003).

Bij het signaleren van deze trends is het belangrijk om te beseffen dat de ondersteuning van gedragsverandering met medicijnen (met name vaccinatie) ook de nodige ethische dilemma's oproept (Hasman en Holm 2004).

9.4.2 Hulp zoeken in cyberspace

Wat betekenen de ontwikkelingen op het internet voor het zorggebruik in 2020? Zal de huisarts minder patiënten in de wachtkamer zien omdat ze zelf hun klachten kunnen diagnosticeren en verhelpen met bijvoorbeeld via internet bestelde medicijnen? Of zal het juist drukker worden in de wachtkamer omdat mensen meer klachten herkennen en uit zekerheid even bij de huisarts langs gaan?

Momenteel is er via het internet veel informatie over gezondheidsklachten op te diepen uit de databanken van interactieve gezondheidspleinen en de websites van patiëntenorganisaties en farmaceutische bedrijven. Via e-mail kan men lotgenoten over grote afstanden bereiken (Van Rijen et al. 2000). Uit een peiling onder de bevolking blijkt dat ongeveer twee derde van de Nederlanders op internet zoekt naar gezondheidsinformatie (Van Rijen 2002). Ouderen doen dat vaker dan jongeren. 5% van de ondervraagden had in 2000 gezondheidsproducten gekocht via internet. In 2001 was dit percentage verdubbeld tot 10% en desgevraagd meldt 28% van plan te zijn dat in de toekomst te gaan doen (Van Rijen 2002). In het TOS-onderzoek acht 62% van de ondervraagden het waarschijnlijk dat mensen in 2020 medicijnen meestal via internet bestellen, maar 66% vindt dat onwenselijk. Personen van 55 jaar en ouder zien dat minder gebeuren dan jongeren, ouderen vinden het ook minder gewenst.

In 2020 zullen patiënten naar verwachting over meer informatie beschikken. De vraag is of ze dan ook beter geïnformeerd zijn dan nu. Publieke digitale gezondheidsinformatie biedt naast voordelen ook nadelen. De betrouwbaarheid van internetinformatie is een probleem (Vedder 2003). Daarnaast kunnen patiënten de informatie verkeerd interpreteren, kan de informatie ongerustheid veroorzaken en zouden mensen overmatig geneesmiddelen kunnen gaan gebruiken. Bovendien biedt het internet de farmaceutische industrie en andere aanbieders van gezondheidsproducten meer dan andere kanalen de gelegenheid patiënten en hun omgeving te beïnvloeden. In de toekomst zullen er websites met keurmerken verschijnen zoals het huidige TNO-keurmerk (zie www.gezondzoeken.nl). Nederlanders hebben overigens het meeste vertrouwen in de websites van patiëntenorganisaties en artsorganisaties (53% resp. 52%) en het minste in die van verzekeraars en de farmaceutische industrie (8% en 8%) (Van Rijen 2002). Gegeven de trend dat mensen met gezondheidsproblemen steeds vaker het internet raadplegen, zal de invloed van internetportalen als Gezondheidsplein.nl op het hulpzoekgedrag van burgers toenemen.

Zal internet de functie van de huisarts in de toekomst grotendeels gaan overnemen? De wachtkamers in huisartspraktijken zullen in dat geval zelfs helemaal kunnen verdwijnen. Het publiek denkt er anders over: driekwart zegt dat het raadplegen van internet geen invloed heeft op het al dan niet bezoeken van een huisarts. Indien de huisarts via internet geraadpleegd kan worden, verwacht een derde van de ondervraagden minder te gaan. Overigens zegt een op de vijf internetgebruikers dat de informatie aanleiding was om gezonder te gaan leven (Van Rijen 2002).

9.4.3 Diagnostiek

Hoe eerder een behandelbare ziekte bij een patiënt onderkend wordt, hoe beter de ziekte doorgaans te genezen is met de minste ziektelast voor de patiënt en de minste collectieve kosten.⁸ Men zou verwachten dat de recente doorbraken in de vroegdiagnostiek het aantal zorggebruikers doen dalen. In de praktijk neemt hun aantal echter toe. De vooruitgang in diagnostische technologie is tot op heden, en waarschijnlijk ook voor de komende decennia, groter dan die in therapeutische mogelijkheden (Van Oers 2002).⁹

Kijken en luisteren zijn van oudsher belangrijke diagnose-instrumenten van de arts. Door de snelle ontwikkeling van nieuwe beeldtechnieken kunnen medici meer zien in het menselijk lichaam dan vroeger. En dit vermogen zal alleen maar toenemen. Zoals de activiteit van de hersenen zichtbaar is te maken met scans, zo zal ook het leven in de bloedbanen gescand kunnen worden met behulp van minuscule intelligente robotjes, zogenoemde *smart agents* (Go en Cuppen 2002: 109). En al op vroege leeftijd zal aan de hand van een genetisch profiel, het genenpaspoort, bepaald kunnen worden voor welke ziekten een persoon aanleg heeft (Van Oers 2002). Het is dus in de toekomst mogelijk bij kinderen in ieder geval ten dele vast te stellen welke (mede) genetisch bepaalde ziekten ze (hoogstwaarschijnlijk) zullen krijgen op latere leeftijd. De betekenis van een genenpaspoort ten aanzien van psychische aandoeningen wordt overigens door de Gezondheidsraad (2002) gerelativeerd:

‘Over de interactie tussen genetische en omgevingsfactoren is nog weinig bekend. In de toekomst zal het ontstaan van psychische aandoeningen in hoge mate begrepen kunnen worden, maar dat betekent nog niet dat ze ook met grote zekerheid voorspeld kunnen worden. Het grote obstakel is hier de omgeving. Alleen puur genetisch bepaalde aandoeningen zoals de (hersens)ziekte van Huntington kunnen worden voorspeld of aangetoond vanaf de bevruchting. Bij aandoeningen zoals autisme en schizofrenie spelen ook de pre- en perinatale omgeving een rol.’

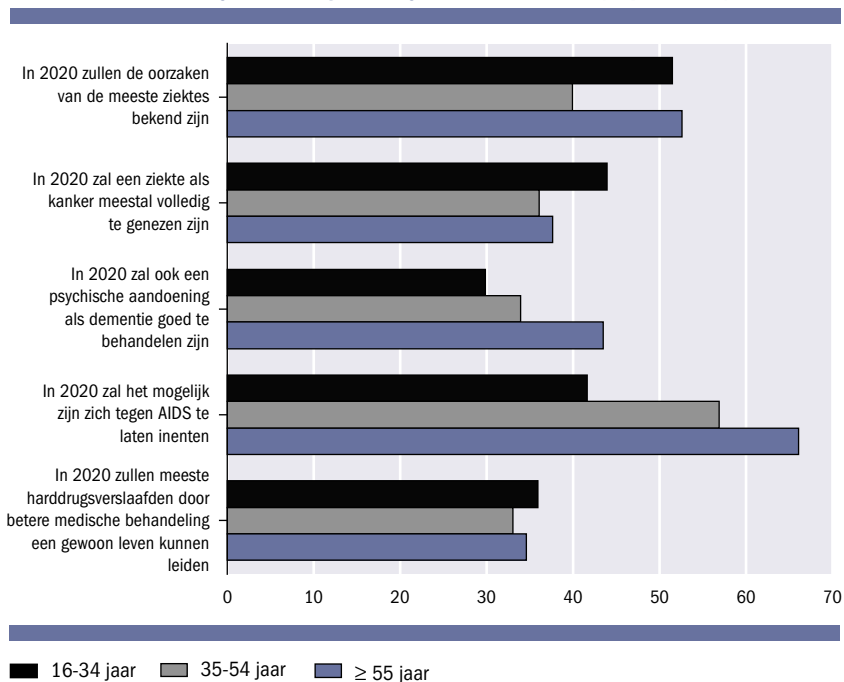
Deskundigen wijzen erop dat het genenpaspoort voor de diagnostiek een enorme stap voorwaarts is, maar dat dit in de toekomst tot ethische vragen zal leiden wanneer de behandelingen van de ziekten achterblijven (Van Oers 2002). Mag je mensen informeren over ziekten die niet te behandelen zijn? De Gezondheidsraad (2002) stelt dat het voorspellen van aandoeningen alleen zinvol is als er ook behandelingsopties beschikbaar zijn. Het genenpaspoort is volgens de raad wetenschappelijk mogelijk maar maatschappelijk nog niet aanvaard. Het heeft verschillende gevolgen die nog niet goed zijn doordacht.

Het bevolkingspanel (TOS'04) denkt daar duidelijk anders over. 78% van de ondervraagden meent dat het in 2020 mogelijk zal zijn een genenpaspoort aan te schaffen. Onder hoogopgeleiden ligt dit percentage nog hoger (82%). Ook lijkt het maatschappelijk aanvaard: 62% van de respondenten vindt het wenselijk dat mensen een genenpaspoort kunnen aanschaffen. De acceptatie onder 55-plussers is groter dan onder 35-minners (69% versus 57%). En hoogopgeleiden vinden het vaker onwenselijk (43%) dan laagopgeleiden (35%); waarschijnlijk omdat hoogopgeleiden de nieuwe technische ontwikkelingen doorgaans kritischer volgen.

9.4.4 Behandeling

Volgens de deskundigen van de discussiebijeenkomst laten spectaculaire wetenschappelijke doorbraken in de behandeling van bijvoorbeeld de ziekte van Alzheimer, kanker, reuma en astma nog zeker vijftien jaar op zich wachten. Voor het ontwikkelen van nieuwe therapieën van 'proof of principle' (aantonen dat iets werkt) tot een implementeerbare therapie zijn al snel 3 clinical trials van elk 4 jaar nodig.¹⁰ Burgers zijn gematigd optimistisch over de mogelijkheden van de medische technologie bij het opsporen en behandelen van ziekten in de toekomst (zie figuur 9.4). Zevenenveertig procent van de ondervraagden verwacht dat de oorzaken van de meeste ziekten in 2020 bekend zullen zijn. Over behandel mogelijkheden verwacht 39% van de respondenten dat in 2020 een ziekte als kanker meestal volledig te genezen is, 35% dat een psychische aandoening als dementie goed te behandelen is en 34% dat de meeste harddrugsverslaafden door verbeterde medische behandeling een gewoon leven kunnen leiden. Opmerkelijk positiever reageert men op de stelling: 'In 2020 zal het mogelijk zijn zich tegen aids te laten inenten.' Een meerderheid (55%) van de mensen vindt dat waarschijnlijk. Jongeren en mannen zijn relatief optimistisch over de genezing van kanker vergeleken met ouderen en vrouwen, en ouderen over de behandeling van dementie (nb. alle percentages in fig. 9.4 hebben betrekking op het antwoord '(zeer) waarschijnlijk').

Figuur 9.4 Verwachtingen^a omtrent de stand van de medische technologie in 2020, naar leeftijd, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)



a Verschillen tussen leeftijdsgroepen zijn significant ($p < 0,05$) voor de stellingen over kanker en dementie.

Bron: SCP (TOS'04)

Het kunnen behandelen van ziekten betekent niet altijd dat ze ook volledig te genezen zijn. Naar de verwachting van deskundigen zullen nu veelal dodelijke ziekten als kanker en aids in de toekomst vaak chronische aandoeningen worden (Van Oers 2002; Schornagel et al. 2002). Dit betekent dat een verbeterde behandeling mensen met voorheen dodelijke ziekten langer in leven houdt en dat het aantal (langdurige) zorggebruikers eerder zal stijgen dan dalen.

In de geestelijke gezondheidszorg bestaan inmiddels experimentele vormen van psychotherapie via het internet. Interapy.nl biedt bijvoorbeeld laagdrempelige en kortdurende psychologische hulp (Lange et al. 2003). De resultaten zijn veelbelovend en de verwachting is, gegeven het feit dat een kwart van de bevolking in het afgelopen jaar leed aan een psychische stoornis (Vollebergh et al. 2003), dat het aantal gebruikers ook op dit vlak eerder zal toenemen dan afnemen door internettherapie. Interapy behandelt overigens momenteel nog maar een viertal psychische aandoeningen en beperkt zich tot verbale hulp.

9.4.5 Thuiszorgtechnologie

De technische mogelijkheden om patiënten thuis te laten revalideren of langdurige zorg te verlenen, zijn de laatste tijd snel toegenomen. De innovatieve producten van de ICT-markt spreken het meest tot de verbeelding. Chronische patiënten kunnen bijvoorbeeld thuis hun bloedwaarden en stofwisseling testen en de uitslagen door-mailen aan de dokter (Van Kammen 2002: 84). Lichaamsfuncties kunnen op afstand gevolgd worden door medici (telemedicine). Oefenrobots kunnen revalidanten begeleiden bij het doen van fysiotherapeutische oefeningen. Patiënten kunnen via videosystemen spreken met de verpleegkundige en zich desgewenst via camera's in huis dag en nacht laten volgen.

Wordt het huis van de patiënt in de toekomst verregaand gedigitaliseerd? Dat lijkt een revolutionaire ontwikkeling, maar is in feite een logisch vervolg op de afstandbediening voor de televisie en het alarmsysteem tegen inbraak. Het domotische^{II} huis van de toekomst met intelligente lichtregeling en verwarming is niet alleen weggelegd voor hulpbehoevende patiënten maar voor alle burgers die het kunnen betalen. Momenteel zijn er ruim duizend woningen met domotica voor ouderen (Van der Leeuw 2004). Experimenten hebben laten zien dat patiënten door toepassing van thuiszorgtechnologie korter in het ziekenhuis verblijven en een groter deel van de revalidatieperiode thuis zijn. Voor chronisch zieken betekent deze technologie dat ze minder of zelfs helemaal niet meer in het ziekenhuis opgenomen hoeven te worden (bv. de thuisdialyse voor nierpatiënten). Thuiszorgtechnologie en telemedicine zijn overigens eenvoudiger in te passen in een domotisch huis dan in een huidige doorsnee eengezinswoning (Van der Hyden en Vlaskamp 2002; Bouwman et al. 2000).

De rooskleurige schetsen en individuele succesverhalen in de media over de mogelijkheden van elektronisch ondersteunde zorg (e-care), telemedicine en thuiszorgtechnologie hebben een keerzijde. De mogelijkheden van ICT in de thuisverpleging zijn weliswaar legio maar worden slechts mondjesmaat benut (Van der Leeuw 2004).

Zo wordt slechts 1% van het zorgbudget besteed aan telemedicine en telecare (Van Rijen et al. 2000). Deskundigen zien in deze onderbenutting de belangrijkste drempel. Technische drempels zijn er nauwelijks meer. Er zijn tal van toepassingen ontwikkeld en denkbaar, maar waar (oudere) patiënten vooral persoonlijke verzorging nodig hebben, zullen ze een marginale rol blijven spelen (De Vries 2002). De vraag is of dat anders zal zijn in 2020. Een evaluatie van telemonitoring bij elf aandoeningen wees overigens uit dat niet zozeer de techniek problemen en onderbenutting veroorzaakt, maar dat de problemen vooral liggen in de organisatie. Zonder een goede logistiek is technologische innovatie nauwelijks mogelijk (Van Kammen 2002: 197).

De grote successen van de thuiszorgtechnologie liggen eerder in de vereenvoudiging van mechanische taken dan in hightech toepassingen (denk aan de rollator en huishoudelijke hulpmiddelen zoals een ergonomische kaasschaaf voor reumapatiënten). Hoe talrijk de hightech mogelijkheden in de zorg ook zijn, in de revalidatie en chronische zorg blijft een groot deel handenarbeid: het helpen wassen, aankleden, het huis schoonmaken. Ruim twee derde van de gebruikers van thuiszorg krijgt huishoudelijke hulp of lichamelijke verzorging en een vijfde ontvangt verpleegtechnische handelingen (Van Campen en Van Gameren 2003; Van Campen en De Klerk 2004). Bovendien, waar de verpleegtechnische verzorging vaak een kwestie is van minuten, duurt de huishoudelijke en lichamelijke verzorging al snel een uur of meer.

9.4.6 Informatisering en logistieke vernieuwing

Het werd al aangestipt: zonder logistiek geen vernieuwing in de zorg. Een aantal logistieke obstakels die nu nog voor problemen zorgen, zijn in 2020 waarschijnlijk opgelost. Er zal dan een uniek zorgnummer zijn. Daardoor kunnen de verschillende dossiers van een patiënt door bijna alle geledingen van de gezondheidszorg verbonden worden in één elektronisch patiëntdossier (epd). Verder zal de bandbreedte van internet geen grenzen meer aan het dataverkeer stellen, zo veronderstelden de deskundigen in de discussiebijeenkomst. Realisering van deze twee zaken maakt van de gezondheidszorg naar de ICT-normen van het Nederlandse bedrijfsleven een normale bedrijfstak. De gezondheidszorg staat nu nog op de een na laatste plaats in het rijtje van ICT-uitgaven naar bedrijfsgroep (CBS 2002).

Een grote winst is te behalen door de administratie rond een patiëntdossier te digitaliseren (commissie-De Beer 2002). Elektronische uitwisseling van gegevens verhoogt vervolgens de snelheid van de bureaucratie, waardoor patiënten vlugger geholpen kunnen worden. Centrale registratie van patiëntgegevens voorkomt fouten die ontstaan door de zogenoemde eilandinformatisering in ziekenhuizen en zorginstellingen, doordat afdelingen specialistische softwarepakketten hebben, die onderling echter slecht communiceren (Van Kammen 2002: 155). Andere hulpverleners, maar vooral ook de patiënt zelf, krijgen zo meer zicht op de bij verschillende instellingen en zorgverleners opgeslagen informatie. En de informatie kan voorbewerkt worden door kennissystemen die beslissingen van hulpverleners ondersteunen (expertsystemen).

Deze hoopgevende ontwikkelingen ontmoeten ook serieuze tegenvallers. In vergelijking met software voor beeldvormende technieken kennen administratieve systemen zoals het huisartsinformatiesysteem een langzame adaptatie, blijkens de discussiebijeenkomst van de deskundigen. Zonder een verbetering van de samenwerking in de gezondheidszorg maken innovaties weinig kans (Van Kammen 2002). De substitutie van menskracht door techniek wordt doorgaans niet toegejuicht ondersteund door de mensen op de werkvloer. Nieuwe technieken die werk genereren, zijn aantrekkelijker voor het zorgmanagement dan technieken die het werk verminderen (Klazinga 2002).

9.5 Betaalbaarheid van de zorg

Er heerst onrust over de betaalbaarheid van de zorg. Dat komt door een aantal, ten dele al geschetste, ontwikkelingen in de vraag naar en het aanbod van de gezondheidszorg. Aan de vraagzijde worden de vergrijzing (zie § 9.2.1), de vraagsturing en de mondige patiënt (§ 9.2.2) vaak genoemd als belangrijke factoren. Aan de aanbodzijde noemt men de nieuwe vormen van diagnostiek en therapie (zie § 9.4.3–9.4.5) en een hogere dan gemiddelde loon- en prijsontwikkeling (CPB 2004).

De zorgen over deze kostenopdrijvende factoren zijn dermate groot geworden dat de regering fundamentele beleidsaanpassingen noodzakelijk acht, zelfs als een bevredigend economisch groeicijfer de stijgende kosten van zorg zou kunnen opvangen. In het volgende wordt ingegaan op een aantal van de mogelijkheden om de gezondheidszorg in de toekomst betaalbaar te houden.

Administratieve lasten

Net als alle economische sectoren lijdt de zorg aan een teveel aan administratieve verplichtingen. Er zouden honderden miljoenen kunnen worden bespaard als wat aan deze overdaad wordt gedaan (commissie-De Beer 2002). Toch moet daar op korte termijn niet al te veel van worden verwacht.

De rol van de overheid op het gebied van de zorg wordt steeds meer die van toezichthouder op de kwaliteit en van waarborger van de toegankelijkheid. Om deze rol te kunnen waarmaken heeft zij behoefte aan informatie. Ook voor het maken van beleid, voor het ontwerpen, invoeren, evalueren en beoordelen van de plannen voor fundamentele wijzigingen in het zorgstelsel is goede informatie onmisbaar. Deze ontbreekt echter, de beschikbare informatie wordt op verschillende niveaus, door verschillende instanties en volgens verschillende tradities verzameld. Daardoor zijn de gegevens vaak niet vergelijkbaar, toegankelijk of relevant met het oog op de toezichtrol van de overheid. Het gevolg is dat er voortdurend ad hoc administratieve verplichtingen worden opgelegd. De administratieve lasten van de zorg zijn dus onnodig hoog omdat de basale informatievoorziening niet op orde is.

Er wordt thans gezocht naar een samenhangend raamwerk van indicatoren om zodoende de administratieve lasten te verlichten en tegelijkertijd de informatievoorziening te verbeteren (Delnoij et al. 2002). In de toekomst zal dit hopelijk leiden tot afname van de uitvoeringskosten van de zorg.

Doelmatigheid

In het verleden golden in de zorg strenge normen voor de toegestane capaciteit van voorzieningen en de hoeveelheid personeel per capaciteits eenheid. Het is daarom niet verwonderlijk dat Nederlandse zorginstellingen tot voor kort allemaal even efficiënt werkten (Blank et al. 1996; Blank en Eggink 1998; Eggink en Blank 2001). De laatste jaren is steeds duidelijker geworden dat dit bij medische instellingen betekent dat ze alle minder efficiënt zijn dan mogelijk. Een betere planning van polikliniekafspraken, dagbehandelingen en/of operaties blijkt in experimenten te leiden tot een productiviteitsstijging van tientallen procenten (SCP 2002: 290, zie ook www.cbo.nl). Het is de verwachting onder deskundigen dat verbetering van de logistiek in de gezondheidszorg meer productiviteitswinst oplevert dan technologische innovatie. Dat laatste is ook de conclusie van een rapport dat de logistieke processen in de zorgsector heeft doorgelicht: ziekenhuizen zouden met behoud of zelfs met verbetering van kwaliteit 20% tot 25% efficiencywinst kunnen behalen als zij hun logistiek verbeteren (Bakker 2004).

In de caresector betekent winst aan efficiëntie vrijwel altijd verlies van kwaliteit (Blank en Eggink 1998; Eggink en Blank 2001). De personeelsuitbreiding van de afgelopen vijf jaar had dan ook deels tot doel die kwaliteit te verbeteren ('meer handen aan het bed'). Toch leert recent benchmarkonderzoek dat de efficiëntie van instellingen voor verpleging en verzorging onderling verschilt zonder dat dit uit verschillen in kwaliteit kan worden verklaard (Arcares 2004).

Ziekenhuizen zijn kostbare voorzieningen. Verlaging van de productiekosten van deze voorzieningen heeft dan ook een substantieel effect op de totale kosten van de zorg van in elk geval miljarden euro's. Er worden al stappen genomen om die verlaging te realiseren, maar om de doelmatigheid te optimaliseren zijn verdergaande ingrepen nodig. De organisatie van de zorg en de bekostiging van de instellingen prikkelen namelijk onvoldoende tot doelmatigheid. Dit is een van de redenen voor wijziging van het stelsel van ziektekostenverzekeringen (hierop wordt later teruggekomen).

Zelfmanagement door de patiënt

Of toename van de mondigheid van de patiënt tot meer medische consumptie leidt of juist tot minder, is een vraag waarop nog steeds geen duidelijk antwoord is. Enerzijds wordt beweerd dat een mondige patiënt steeds meer medische zorg claimt, anderzijds dat een zelfstandige, goed geïnformeerde patiënt spaarzaam en doelmatig gebruik zal maken van medische diensten.

Uit experimenten blijkt dat veel doelmatigheidswinst wordt geboekt als mondigheid de vorm van zelfmanagement van de eigen gezondheidsklachten krijgt (Jaarsma et al. 2003; Van de Laar et al. 2003; Te Hekkert 2003). Winst is er in de eerste plaats voor de patiënt zelf, maar ook het medisch bedrijf profiteert, omdat de hulpvraag beter is geformuleerd. Vele organisaties van chronische patiënten spannen zich actief in voor patiënteneducatie, met als doel een daadwerkelijke verbetering van de zelfzorg en vergroting van het inzicht in de eigen klachten. Zorgaanbieders trainen

verplegend personeel in coaching en *empowerment* van chronische patiënten, met hetzelfde doel. Deze ontwikkelingen zijn zo veelbelovend, dat ze steeds meer navolging krijgen. Kostenbesparingen zijn niet het hoofddoel maar het welzijn van patiënten; de praktijk bewijst evenwel dat kostenbesparingen en doelmatigheidswinst optreden als neveneffect. Het gaat dan ook om patiënten met ernstige chronische ziekten, die veel en veel verschillende medische diensten gebruiken (astma, diabetes, artritis, hartfalen, depressie en klachten vanwege ouderdom).

Sturing van de vraag

Zoals gezegd is sturing via het aanbod van de zorg politiek gezien verruimd voor vraagsturing. Vraagsturing houdt in dat iedere erkende vraag om hulp wordt gehonoreerd en dus niet langer stuit op door de overheid opgelegde aanbodrestricties. Met de ruil is ook de mogelijkheid tot kostenbeheersing sterk beperkt. Vaak wordt er gedacht dat kostenbeheersing bij vraagsturing alleen nog mogelijk is door de eigen betalingen te verhogen of het verzekerde pakket te verkleinen. Sturing van de vraag om zo het gebruik te verlagen is evenwel ook mogelijk. Uit de Volksgezondheid Toekomst Verkenning van het RIVM blijkt bijvoorbeeld dat er in theorie door preventie nog een wereld te winnen valt. De gedragsverandering die daarvoor nodig is, valt niet gemakkelijk te realiseren, maar daar staat tegenover dat betere voeding, meer bewegen en minder riskant gedrag tot ziektereductie en daarmee tot een dalend beroep op medische zorg leidt (Van Oers et al. 2002).

De vraag naar AWBZ-zorg wordt beïnvloed door voorzieningen op het vlak van wonen en welzijn, zoals aangepaste woningen, vervoerhulpmiddelen, ondersteunende begeleiding, voorzieningen voor beschermd wonen en ondersteuning van de informele hulp (Timmermans en Woittiez 2004b). Stimulering van die alternatieven kan het gebruik en de kosten van AWBZ-zorg sterk drukken. Dat hoeft overigens niet kosteneffectiever te zijn, ook met de alternatieven zijn collectieve uitgaven gemoeid. In een aantal gevallen liggen die evenwel aanmerkelijk lager. Sturing van de vraag naar AWBZ-zorg kan dan ook tot – bescheiden – kostenbesparingen leiden.

Eigen bijdragen

Een mogelijkheid om het gebruik af te remmen of de kosten van gebruik te reduceren, is meer eigen betalingen voor geleverde zorgdiensten te vragen. Recentelijk zijn bijvoorbeeld de eigen bijdragen voor verpleging en verzorging verhoogd en dit heeft ertoe geleid dat enkele duizenden cliënten van de thuiszorg de hulp opzegden. In dit geval is het de vraag of deze opzeggers tot de groep horen die men beoogde, maar over het algemeen is het zo dat de meest draagkrachtige groep door eigen bijdragen naar de markt van de particuliere hulp wordt gedreven. Dat zal in de toekomst op grotere schaal gebeuren. Uit ramingen van het SCP blijkt dat een toenemend deel van de mensen die verpleging en verzorging nodig hebben, de hulp op de particuliere markt zal zoeken. Dit verklaart ten dele waarom het gebruik van AWBZ-gefinancierde verpleging en verzorging tot 2020 maar met een vijfde groeit, terwijl de potentiële vraag ernaar in die periode met eenderde toeneemt (Timmermans en Woittiez 2004a).

In de medische zorg worden eigen betalingen per verrichting, na enkele mislukkingen in het verleden, niet meer overwogen. Wel denkt men aan het belonen van verzekerden die in een jaar geen beroep op hun ziektekostenverzekering hebben gedaan. Aangezien eigen betalingen voor medische zorg in veel Europese landen gebruikelijk zijn, zal de discussie erover in Nederland in de toekomst wel weer heropend worden, al was het maar omdat geleidelijke harmonisatie van ziektekostenverzekeringen in de Europese Unie wordt afgedwongen. Of zoiets ook wordt ingevoerd, hangt mede af van de vraag of kan worden voorkomen dat er cumulatie van eigen betalingen optreedt bij mensen die zich dat niet kunnen permitteren, zoals chronisch zieken.

Verzekerde pakket

Een eveneens al toegepaste mogelijkheid om de kosten te beteugelen, is het verzekerde pakket verkleinen. Enkele jaren geleden werd het recht op tandheelkundige zorg en op fysiotherapie beperkt, sinds kort ontvangen hulpbehoevenden met een gezonde partner sommige vormen van zorg aan huis niet meer. In de nabije toekomst wordt een deel van de AWBZ-zorg ondergebracht in een Wet maatschappelijke ondersteuning, onder gelijktijdige beperking van het aantal rechthebbenden tot alleen degenen zonder eigen hulpbronnen. De overheveling op zich leidt niet tot lagere collectieve uitgaven, de bijbehorende beperking van het aantal rechthebbenden wel. Op dit moment valt dit niet te kwantificeren.

De discussie over het pakket van de ziektekostenverzekering brandt binnen enkele jaren opnieuw los, als het kabinet met de definitieve voorstellen voor een nieuw stelsel komt.

Stelselwijziging

Hiervoor is een aantal mogelijkheden tot beheersing van de kosten van de zorg besproken. Hier en daar werd opgemerkt dat de betrokken mogelijkheden in het huidige zorgstelsel niet optimaal kunnen worden benut. Dat is mede een reden voor wijziging van dat stelsel. In de woorden van het kabinet (TK 2003/2004): 'Een te explosieve kostenstijging vormt een bedreiging voor het voortbestaan van een voor iedereen toegankelijk en op solidariteit gebaseerd zorgsysteem. Om deze dreiging het hoofd te bieden wordt gewerkt aan een herziening van het zorgstelsel.'

Veel van de voorstellen, zowel inzake stelselherziening als de al enige tijd lopende modernisering van de AWBZ, gaan uit van een groeiend beroep op de eigen vermogens van patiënten, zoals blijkt uit de genoemde discussie over mogelijke pakketverkleining.

Daarnaast wordt het stelsel zo ingericht dat het uitnodigt tot doelmatigheid. Op het niveau van de organisatie van de zorg moet die doelmatigheid voortkomen uit de onderlinge concurrentie van verzekeraars. Zij moeten de kosten van hun eigen uitvoering minimaliseren om verzekerden een aantrekkelijke prijs te kunnen bieden. En zij kunnen via de contracten die zij in het nieuwe stelsel sluiten, gebruik maken van de concurrentie tussen aanbieders. Die aanbieders moeten om te overleven zorg van een goede kwaliteit voor een zo laag mogelijke prijs bieden, hetgeen hen dwingt tot efficiënt werken. Of beide ontwikkelingen in de praktijk opgaan, is niet op voorhand te zeggen.

Ten slotte

Uit het voorgaande blijkt dat er een aantal mogelijkheden is om de kosten van de zorg te beheersen. De meeste van die mogelijkheden worden al benut, de stelselwijzigingen dienen mede om het rendement van die maatregelen in de toekomst te vergroten. Het is lastig om het uiteindelijke effect van al die mogelijkheden in te schatten, maar het beeld van een volstrekt onbeheersbare kostengroei in de zorg strookt niet met de werkelijkheid.

9.6 Gevolgen voor de kwaliteit van de zorg

In deze paragraaf beschouwen we enkele gevolgen van de in de vorige paragrafen gesignaleerde knelpunten voor de kwaliteit van de zorgverlening. Aan de hand van de achterliggende vraag ‘Hoe is het om in 2020 zorggebruiker te zijn?’, bekijken we welke verwachtingen er bestaan bij burgers en deskundigen omtrent de kwaliteit van de zorgverlening in de toekomst. Eerst gaan we in op de vraag: Welke gevolgen hebben de eerder geschetste ontwikkelingen voor de kwaliteit van de zorgverlening? Vervolgens komt de vraag aan de orde: Welke gevolgen heeft dit voor de kwaliteit van leven van de zorggebruiker? Daarbij zullen we met name ingaan op de gevolgen van de vijf i-trends (zie hoofdstuk 1).

9.6.1 Kwaliteit van de zorgverlening

Goede toegang tot de zorg, doelmatige zorgverlening en waarborging van kwalitatief goede zorg zijn doelen van het kwaliteitsbeleid (TK 2002/2003). Maar gezien de ramingen en de verwachtingen van deskundigen en burgers uit de voorgaande paragrafen zal het moeilijk worden deze doelen te realiseren in 2020. Als inderdaad de vraag volgens de ramingen sneller groeit dan het aanbod, zal de zorg schaarser worden in de toekomst (zie § 9.2 en 9.3). En dat heeft dan gevolgen voor de kwaliteit van de zorgverlening en de kwaliteit van leven van met name kwetsbare zorggebruikers. Als meer patiënten door minder hulpverleners geholpen moeten worden en de doelmatigheid verandert niet, dan bestaat het risico dat de kwaliteit van de zorgverlening daalt. Het alternatief is dat de toegang tot de zorg vernauwt en diensten op de zorgmarkt duurder worden.

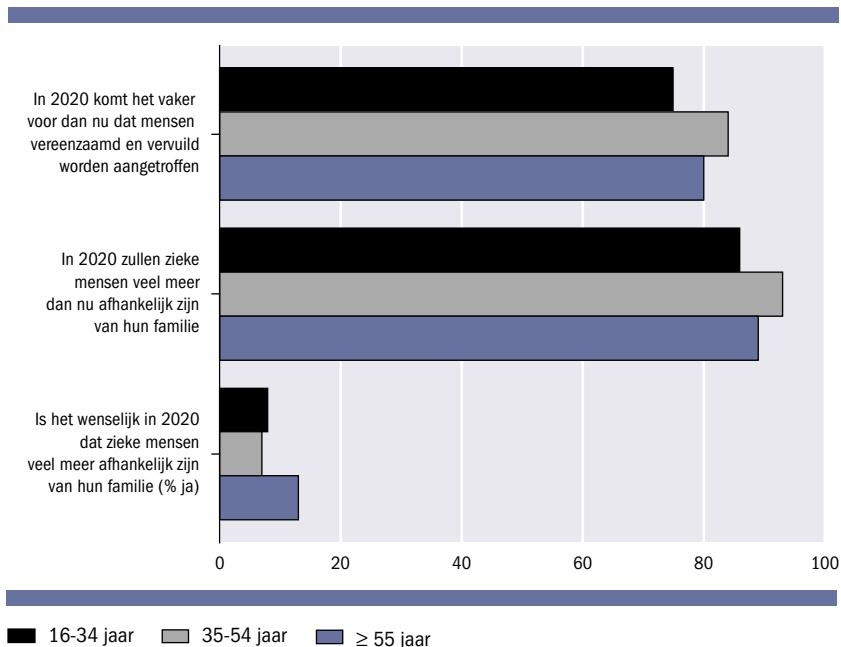
Gegeven deze trend, zal een deel van de hulpbehoevenden niet meer terecht kunnen op de reguliere zorgmarkt. Zij zullen alternatieven moeten zoeken, bijvoorbeeld door hulp te vragen aan familie en vrienden (mantelzorg) of, als ze voldoende middelen hebben, particuliere zorg in te huren (huishoudelijke hulp, privé-kliniek). Over de kwaliteit van de zorg op de informele en particuliere zorgmarkt is nog weinig te zeggen. De verwachting is wel dat mondige, assertieve hulpvragers de toon zetten en dat minder mondige het nogal moeilijk hebben om de nodige zorg te verkrijgen. Kwetsbare ouderen en zieken houden zich zonder ondersteuning niet staande in het marktgewoel.

Het aantal kwetsbare mensen dat het moeilijk heeft op de zorgmarkt, zal overigens in de toekomst ook toenemen door een andere trend. Het beleid ter vermaatschappelijking van de zorg (zie § 9.3) leidt ertoe dat meer kwetsbare personen in een

minder beschermde omgevingen leven. Psychiatrische patiënten, bijvoorbeeld, die voorheen binnen instellingsmuren verbleven en nu een zelfstandige woning betrekken, krijgen naast meer vrijheid en autonomie ook te maken met de harde kanten van de samenleving, zoals criminaliteit, isolement en onbarmhartigheid; zaken waar ze in de instelling grotendeels van gevrijwaard bleven. Indien de zorg voor deze mensen tekortschiet door onvoldoende aanbod van hulpverleners, neemt het gevaar van een verslechterde fysieke en mentale gezondheid toe.

Uit onze peilingen is op te maken dat er onder burgers en deskundigen bange vermoedens bestaan over de verschraling van de zorg: 80% van de bevolking verwacht dat het in 2020 vaker dan nu zal voorkomen dat mensen vereenzaamd en vervuild worden aangetroffen (figuur 9.5). Personen van 35 jaar en ouder zijn pessimistischer dan jongere mensen (83% resp. 75%). 90% van de ondervraagden verwacht dat in 2020 zieke mensen veel meer dan nu afhankelijk zijn van hun familie. Vrouwen hebben daarover iets meer zorgen dan mannen (91% resp. 88%). Ook 35-plussers zijn pessimistischer. Hoogopgeleiden zijn relatief optimistisch. De deskundigen van de workshop zijn over het algemeen minder pessimistisch dan de steekproef uit de bevolking. Duidelijk is dat vrijwel iedereen deze ontwikkeling onwenselijk vindt (91%) (TOS'04).

Figuur 9.5 Verwachtingen^a omtrent de mogelijke verschraling van de zorg in 2020, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)



a Verschillen tussen leeftijdsgroepen zijn significant ($p < 0,05$) voor alle stellingen.

Bron: SCP (TOS'04)

Verwachten burgers ook dat er in 2020 een tweedeling bestaat in de gezondheidszorg? 82% van de bevolking voorziet dat mensen met hoge inkomens in 2020 betere zorg krijgen dan mensen met lagere inkomens. Tegelijkertijd vindt vrijwel iedereen (91%) het onwenselijk dat mensen die meer betalen betere zorg krijgen. Hoogopgeleiden en mensen met een hoog inkomen staan er wat minder negatief tegenover dan mensen met een betrekkelijk lage opleiding of een laag inkomen (TOS'04). De deskundigen aan de discussiebijeenkomst waren unaniem van oordeel dat mensen met hogere inkomens in 2020 betere zorg krijgen dan mensen met lagere inkomens. Over de wenselijkheid waren de meningen verdeeld. Een meerderheid van de deskundigen beschouwt de ontwikkeling als onwenselijk, een minderheid als wenselijk.

In 2002 is aan een ander bevolkingspanel gevraagd wat men van de kwaliteit van de gezondheidszorg vond. Driekwart van de Nederlanders vond de kwaliteit van de medische zorg goed tot uitstekend. Een derde was van mening dat de kwaliteit in de voorafgaande vijf jaar achteruit was gegaan, een vijfde dat deze juist vooruit was gegaan. De oordelen van ziekenhuisgebruikers weken niet af van die van de totale bevolking (SCP 2002). In 2004 is een vraag over de kwaliteit van de zorg alleen aan langdurige zorggebruikers gesteld. De helft van hen denkt dat de kwaliteit van de zorg over vijf jaar hetzelfde zal zijn, 40% denkt dat zij slechter zal zijn.

In 2002 waren de oordelen van burgers over de kwaliteit van de ouderenzorg zeer negatief: een meerderheid vond de kwaliteit slecht tot matig (SCP 2002).¹² In 2004 zijn de verwachtingen niet veel rooskleuriger, hoewel de ouderenzorg nogal eens positief in het nieuws is geweest. 60% van de bevolking meent dat het over vijf jaar moeilijker zal zijn een goede plaats in een verzorgingshuis te vinden dan nu. En twee derde van de bevolking acht het onwaarschijnlijk dat verpleeghuizen een aangename verblijfplaats voor de oude dag zullen zijn in 2020 (TOS '04). Samengevat verwachten burgers en zorggebruikers in 2020 een verschraving van de zorg voor langdurig zieken en kwetsbaren.

9.6.2 Kwaliteit van leven van zorggebruikers

Hoe ziet het leven van een zorggebruiker eruit in 2020? Door de verbeterde diagnostiek zullen er meer mensen met een label 'chronisch ziek' rondlopen. Langdurig zieken en kwetsbare ouderen en gehandicapten zullen naar verwachting een groeiend beroep doen op familie en vrienden omdat er onvoldoende hulpverleners beschikbaar zijn (zie § 9.3). Meer kwetsbare mensen zullen zelfstandig wonen in plaats van in de beschermde omgeving van een instelling. De relatief jonge hoogopgeleiden onder hen zullen zich omringen met handige ICT-hulpmiddelen.

De patiënt van de toekomst is voor informatie niet alleen meer afhankelijk van de huisarts en kan zich via internet informeren over klachten en behandelingen. Hij of zij kan een keuze maken tussen de reguliere en de commerciële zorgmarkt. In de toekomst zijn er na behandeling in bijvoorbeeld een ziekenhuis meer elektronische apparaten beschikbaar om thuis te revalideren of zichzelf langdurig te verzorgen dan nu. De informatisering vermindert de afhankelijkheid van professionele zorginstanties en bevordert daarmee de autonomie van de patiënt.

De verwachting van de deskundigen in de discussiebijeenkomst was dat de grote groep van oudere, minder draagkrachtige hulpbehoevendenden zich voornamelijk zal blijven behelpen met eenvoudige, lowtech, mechanische hulpmiddelen zoals de huishoudelijke hulpmiddelen en rollators die we nu kennen. De verschraling van de zorg zal merkbaar zijn in de persoonlijke levens van de kwetsbare groepen in de patiëntenpopulatie.

De trend van informalisering van de zorg – het verlenen van eenvoudige huishoudelijke en lichamelijke zorg door familie en vrienden in plaats van door professionele hulpverleners – zal het leven van zorggebruikers veranderen. De overheid gaat de verantwoordelijkheid voor verzorging meer bij de burger leggen. Dat heeft naast nadelen ook enkele voordelen.

Een nadeel is dat de burger meer zelf moet regelen door ofwel particuliere hulp in te huren ofwel een beroep te doen op zijn of haar sociale netwerk. Dat laatste kan tot gevolg hebben dat de druk op de mantelzorg in 2020 groter zal zijn dan nu (vgl. Timmermans 2003; Timmermans en Woittiez 2004b).

Een van de voordelen van meer eigen verantwoordelijkheid is dat de hulpvrager zelf de regie houdt over de te ontvangen zorg. Dit kan het gevoel van autonomie, een belangrijke factor voor de kwaliteit van leven, verhogen. Zorgafhankelijkheid waarbij de regie bij een zorginstelling ligt, heeft in het algemeen geen positieve invloed op het gevoel van autonomie (Houben 2002). Een ander voordeel is dat activering, ofwel het meer zelf moeten doen, leidt tot een beter welbevinden (zie bv. de Humanitas-aanpak in de ouderenzorg in: Becker 2003). In plaats van te wachten op de zorg gaan mensen actief op zoek naar hulp. Ze maken gebruik van hun eigen competenties en boren hulpbronnen aan, wat weer leidt tot een beter welbevinden (Ormel et al. 1999). En bovendien kan het de sociale cohesie versterken wanneer meer hulpbehoevendenden een beroep op hun sociale netwerk gaan doen of dat netwerk gaan uitbreiden of intensiveren vanwege de benodigde hulp.

9.7 Slotbeschouwing

Welk beeld kunnen we schetsen van de zorggebruikers in 2020 als we de besproken ontwikkelingen doortrekken? Van de toekomstverkenningen uit het verleden hebben we geleerd dat ook ons toekomstbeeld geen rekening kan houden met onvoorziene oplossingen en gebeurtenissen. Het biedt in die zin een vernauwd perspectief.

We situeren de zorggebruikers van 2020 op een markt van vraag en aanbod. De gegevens over de ontwikkelingen in de vraag maken duidelijk dat de zorgvrager in de toekomst deel uitmaakt van een groot gezelschap, want de sterke toename van het aantal ouderen zal gepaard gaan met een stijgende ziektelast. Het AWBZ-gefinancierde zorggebruik neemt daardoor met een vijfde toe en de vraag ernaar met eenderde.

De zorgvrager bevindt zich in een groter maar vooral ander gezelschap dan nu. Een ander gezelschap stelt andere eisen aan de zorg. Het doembeeld van de vergrijzende zorgvraag zal waarschijnlijk niet uitkomen, doordat de oudere bevolking in 2020 relatief jong en hoger opgeleid is dan de huidige. In de grote steden zal de vraag

meer bepaald worden door de cultuurspecifieke wensen van allochtonen. De zorgvragers van de toekomst zijn mondiger en beter geïnformeerd door internet. Het lijkt het erop dat de mens van de toekomst meer aan het eigen lichaam wil laten sleutelen (cosmetische ingrepen, functieverbeters). Het toenemend gebruik van riskante genotmiddelen door met name jongeren stelt tenslotte ook andere eisen aan bijvoorbeeld de verslavingszorg.

Of deze vragers ook gebruiker worden hangt af van het aanbod van hulpverleners. Er dreigt een tekort aan huisartsen (van 23%) in 2020. Binnen enkele medisch specialismen (bv. oogheelkunde) zijn tekorten aan artsen te verwachten, binnen andere overschotten (bv. kindergeneeskunde). Een van de oplossingen voor het tekort aan huisartsen is de introductie van *nurse-practitioners* die taken van huisartsen overnemen.

Ook het tekort aan verpleegkundigen en verzorgenden groeit van 1% tot respectievelijk 3% en 5% in vier jaar. Dat probleem is op te lossen door meer jongeren voor deze beroepen te interesseren, maar te vrezen valt dat dit pas lukt als in de zorg de hogere salarissen worden betaald die in andere sectoren voor mbo- en hbo-opgeleiden gebruikelijk zijn. Het alternatief is hulpkrachten van elders te betrekken, bijvoorbeeld uit Oost-Europa.

In hoeverre is de zich verbredende kloof tussen het aantal zorgvragers en het aantal benodigde hulpverleners te dichten met innovatie of ingrepen in het zorgstelsel? Innovatie wordt vaak voorgesteld als een wondermiddel voor problemen in de zorg, maar het blijkt in de praktijk ingewikkeldere processen te genereren dan beleidsmakers voorzien hebben. Informatievoorziening op internet en vroegtijdige opsporing van ziekten (genenpaspoort) zullen bijvoorbeeld de vraag naar zorg eerder doen toenemen dan afnemen. Doorbraken in de behandeling van ziekten worden, ondanks snelle wetenschappelijke vooruitgang in de genetica, voor 2020 niet verwacht. Ook vernieuwingen in de preventie van ziekten laten voor de zorgvraag maar een bescheiden effect zien.

Het aanbod van zorg neemt momenteel nog weinig toe door toepassing van ICT. Logistieke problemen en moeizame samenwerking tussen afdelingen en instellingen belemmeren de verwachte productiewinsten door ICT. Pas wanneer deze obstakels genomen zijn, zullen de vruchten van de invoering van het unieke patiëntnummer en breedbandinternet geplukt kunnen worden. Ook de vermindering van administratieve lasten is pas mogelijk als de informatievoorziening op orde is. Veel eenvoudige taken van hulpverleners in de verpleging en verzorging zijn overigens niet te automatiseren.

Brengt het nieuwe zorgstelsel de doorbraak? Dat stelsel, dat meer concurrentie kent, bevordert stellig de doelmatigheid. Daar staat tegenover dat concurrentie niet werkt als er schaarste heerst en aanbieders in hun regio het monopolie op de hulpverlening bezitten. Ook in het nieuwe zorgstelsel wordt het kiezen tussen betalen of verschralen. Hogere kosten leiden naar een groter aandeel van de zorg in het nationaal inkomen. Het alternatief is een zeer sobere basiszorg voor iedereen en een markt voor het rijkere deel van de bevolking.

Het is goed om zich bij het maken van die keuze te realiseren dat Nederlanders de verschralling van de zorg en de tweedeling in de zorg, die ze in het verschiep zien, in

grote meerderheid afwijzen. Nederlanders verwachten dat ze in de toekomst vaker voor hun zieke verwanten moeten zorgen, dat meer ouderen dan nu zullen verkommeren en dat de rijken betere zorg zullen krijgen dan de minder bedeelden. Zorg zal in de toekomst vaker zelfzorg of mantelzorg zijn.

De schets van de toekomst begint zo steeds meer te lijken op een beeld uit het verleden: oplopende spanning tussen vraag en aanbod, politieke nervositeit over kostenstijgingen en onvermogen van een sector om besparende maatregelen uit te voeren (zie SCP 1998). Als we de toekomst spiegelen aan het verleden zullen deze issues in 2020 nog steeds de politieke agenda bepalen.

Tot slot past bescheidenheid. Er zijn tal van onvoorziene gebeurtenissen die het geschetste beeld kunnen omgooien. We weten niet of er nieuwe ziekten uitbreken (epidemieën zoals eerder AIDS en SARS), of hulpverleners uit het Oostblok de tekorten aan Nederlandse hulpverleners zullen aanvullen, of er plotseling toch doorbraken komen in therapeutische toepassingen van genetica, of belemmeringen voor ICT toepassingen vervallen en vooral voor welk zorgstelsel de volksvertegenwoordiging zal kiezen.

Noten

- ¹ Samen met de Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg heeft het SCP op 25 maart 2004 een discussiebijeenkomst georganiseerd, onder voorzitterschap van Prof. dr. P. Schnabel, waaraan de volgende deskundigen deelnamen:
- Dr. G.H.M. ten Velden (Gezondheidsraad)
 - Prof. dr. P.A.M. Vierhout (Orde van Medisch Specialisten)
 - Prof. ir. Th. de Vries (Universiteit Twente)
 - L.J. Stokx, arts, MPA (RIVM-VTV)
 - Dr. M.A. Bruijnzeels (EUR-ibMG)
 - A.C. van Bellen (Stichting Bloedlink)
 - Drs. A.J.C.C. van Buitenen (NITEL)
 - Prof. dr. J.J. de Gier (PharmaPartners B.V. en RUG)
 - Drs. J.G.M. Hendriks (Agis Zorgverzekeringen)
 - Dr. A.J.A. Kaasenbrood (De Gelderse Roos)
 - Dr. ir. J. van Kammen (ZonMw)
 - A.Kamphuis, CISA/CISM Futuroloog
 - Prof. dr. J.A.M. Raaijmakers (GlaxoSmithKline Pharmaceuticals Nederland)
 - Prof. dr. W.A.B. Stalman (vU Amsterdam EMGO-instituut)
 - Mr. R.F. Schreuder (STG/Health Management Forum)
 - Prof. dr. H.A. Keuzenkamp (Delta Lloyd en Ohra Ziekenfonds)
 - Drs. C. Bos (Zorgverzekeraars Nederland)
 - Prof. dr. W.H. van Harten (NKI-AVL).
- De resultaten van de discussie zijn op verschillende plaatsen verwerkt in de tekst en zijn daarnaast ook richtinggevend geweest voor de keuze van de onderwerpen die in het hoofdstuk aan de orde komen. Een verslag van de bijeenkomst zal in HMF magazine verschijnen (december 2004).
- ² Opvallend aan het toekomstbeeld dat in de *Nota 2000* wordt geschetst is dat er nog helemaal geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat er een multiculturele samenleving zal ontstaan.
- ³ Een zorgvrager definiëren we hier als een persoon die zorg van anderen nodig heeft en dit kenbaar maakt, een zorggebruiker als een persoon die zorg ontvangt van erkende zorginstellingen en hulpverleners. Er zijn meer zorgvragers dan (formele) zorggebruikers. De eerste groep omvat ook mensen die wachten op zorg of informele hulp van partners, familie en vrienden ontvangen.
- ⁴ Het aantal cosmetische ingrepen in Nederland groeit naar schatting jaarlijks met 5%-10% en ligt nu rond 30.000-50.000 ingrepen (*Vrij Nederland*, 19 juni 2004). Begin jaren negentig lag het nog rond 20.000 (Davis 1996).
- ⁵ Zie bijvoorbeeld de *Volkskrant* van 1 februari 2000, 6 oktober 2000, 29 maart 2003.
- ⁶ Op basis van inschattingen van de leden van het Capaciteitsorgaan wordt voorts uitgegaan van een extra groei in het benodigde zorgaanbod, waarbij rekening is gehouden met de omvang van de onvervulde zorgvraag in het jaar 2000 (5%) én een groei op basis van sociaal-culturele ontwikkelingen en veranderingen in de vraag als gevolg van substitutie en efficiëntie. Dit laatste betreft vooral een verschuiving van taken waardoor een deel van de werkzaamheden van medisch specialisten bij de huisarts terecht komt. Daarom wordt voor de huisartsen uitgegaan van een extra groei van 10% en voor de medisch specialisten van 5%. Bij de schatting van het benodigde aanbod is tenslotte ook nog aangenomen dat er een arbeidstijdverkorting zal komen van 5% (Van der Velden et al. 2003).

- 7 Indien de vraag naar particuliere diensten zoals particuliere verpleging en privé-klinieken stijgt, zal dit gevolgen hebben voor het reguliere aanbod. Een deel van het personeel zal bijvoorbeeld de reguliere zorg verlaten omdat er in de particuliere sector meer te verdienen is.
- 8 Hiermee is niet gezegd dat het altijd goed is om ziekten vroeg op te sporen.
- 9 Vroegdiagnostiek zal overigens de effectiviteit van behandelingen verhogen (Van Oers 2002). Veelvoorkomende ziekten als dementie en de ziekte van Parkinson kunnen – als het meezit – in de toekomst voorkomen worden of langdurig uitgesteld (Gezondheidsraad 2002:213).
- 10 Fundamentele technieken zoals nanotechnologie, genterapie en stamceltechnologie zijn al of komen snel beschikbaar. De vertaling naar behandelingstoepassingen laat nog op zich wachten. Daarbij spelen behalve technische problemen ook ethische discussies (bv. bij stamceltechnologie) een vertragende rol (Gezondheidsraad 2002). (Nanotechnologie biedt de mogelijkheid op atomair niveau nieuwe geneesmiddelen te ontwikkelen. Genterapie verandert genetisch materiaal van mensen. Een voorbeeld van stamceltechnologie is het vervangen van beschadigde cellen door kunstmatig gedeelde cellen.)
- 11 Domotica is een samenvoeging van domus (huis) en robotica en verwijst naar robotica en informatica in de huiselijke omgeving.
- 12 Merk op dat maar een kleine groep van de ondervraagden persoonlijke ervaring met de ouderenzorg had en haar oordelen vermoedelijk mede door berichten in de media over schrijnende gevallen en de wachtlijsten beïnvloed waren.

Literatuur

- Asselt, M. van, S. van 't Klooster en Ph. Notten (2003). 'Verkennen in onzekerheid'. In: *B en M* (30) 4, p. 230-241.
- Arcares (2004). *Benchmark verpleeg- en verzorgingshuizen 2003. Prestaties van zorgaanbieders gemeten*. Utrecht: Arcares.
- Bakker, P. (2004). *Het kan écht: betere zorg voor minder geld*. Eindrapportage TPG 7 juni 2004.
- Becker, H.M. (2003). *Levenskunst op leeftijd. Geluk bevorderende zorg in een vergrijzende wereld*. Delft: Eburon.
- Berg Jeths, A. van den, et al. 2004. *Ouderen nu en in de toekomst. Gezondheid, verpleging en verzorging 2000-2020*. Houten: Bohn, Stafleu, Van Loghem.
- Bonneux L.G.A., C.W.N. Looman en J.W. Coebergh. (2003). 'Sterfte door roken in Nederland: 1,2 miljoen tabaksdoden tussen 1950 en 2015'. In: *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* (147) 917-921.
- Bouwman, H. et al. (2000). *ICT in huis. De magnetron als informatiebron*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Werkdocument 64).
- Blank, J.L.T. et al. (1996). *Zuinig op zorg : een empirisch onderzoek naar de productiestructuur van verpleeghuizen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blank, J.L.T. en E. Eggink (1998). *Tussen bed en budget*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Campen, C. van, E. van Gameren en I. Woittiez (2001). 'Een stuwmeer van klanten. Verborgene vraag in de thuiszorg'. In: *Zorgvisie* (31) 12, p. 32-33.
- Campen, C. van, en E. van Gameren (2003). *Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2003/6).
- Campen, C. van, en M. de Klerk (2004). 'Zorggebruik'. In: M.M.Y de Klerk (red.), *Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen. Rapportage ouderen 2004* (p.35-63). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Capaciteitsorgaan (2003). *Voorlopig advies instroom en capaciteit vervolgopleidingen medisch specialisten 2004*. Zie: www/minvws/kamerstukken.
- CBS (1960). *Statistisch Jaarboek 1960*. Zeist: De Haan.
- CBS (2002). *De digitale economie 2001*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003). *Vademecum Gezondheidstatistiek 2003*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2004). *Statistisch Jaarboek 2004*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBZ (2003a). *Signaleringsrapport ontwikkelingen bedgebruik ziekenhuizen*. Utrecht: College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen.
- CBZ (2003b). *Op tijd bouwen voor ouderen*. Utrecht: College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen.
- Commissie-De Beer (2002). *Commissie Terugdringing administratieve lasten. Minder regels, meer zorg*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- CPB (2004). *Four futures of Europe*. Den Haag: Centraal Planbureau 2004.
- Dam, B. van, en J. Bruers (2003). 'Aanbod van tandheelkundige zorg in de 34 NMT-afdelingen'. In: *Nederlands Tandartsenblad*, 19 september 2003, p. 42-45.
- Davis, K. (1996). *De tweede schepping: over de zin en onzin van cosmetische chirurgie*. Amsterdam: Forum.
- Delnoij, D.M.J. et al. (2002). *Bakens verzetten. Naar een Nederlands raamwerk van prestatie-indicatoren voor de gezondheidszorg*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Delnoij, D.M.J. et al. (2003). 'Botsingen in de spreekkamer; Publiek en artsen oordelen over vraaggestuurde inrichting van de zorg'. In: *Medisch Contact* (58) p. 419-422.

- Dekker, J. den. (2002). 'Tandheelkundige-zorgaanbod. Hoe groot is het aanbod en neemt het af?' In: *vrw Nationaal Kompas Volksgezondheid*, 13 november 2002 (www.nationaal-kompas.nl)
- Dohmen, J. (2003). 'Philosophers on the "art-of-living"'. In: *Journal of Happiness Studies* (4) 4, p. 351-371.
- Dulmen, S. van, en J. Bensing (2002). 'Machtsverschuiving in de spreekkamer'. In: *Medisch Contact* (57), p. 1900-1903.
- Eggink, E. en J.L.T. Blank (2001). *Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fleming, D.M. (1993). *The European study of referrals from primary to secondary care*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Gezondheidsraad (2002). *De toekomst van onszelf*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Go, P. en J. Cuppen (2002). 'Technologie in de doorstroom'. In: J. van Kammen (red.), *Zorgtechnologie. Kansen voor innovatie en gebruik* (p. 107-110). Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek/Bewton.
- Groenewegen, P.P. en D.M.J. Delnoij (1997). *Wat zou Nederland zijn zonder de huisarts*. Utrecht: Elsevier/De Tijdstroom.
- Hasman A. en S. Holm. (2004). 'Nicotine conjugate vaccine: is there a right to a smoking future?' In: *Journal of Medical Ethics* (30) 4, p. 344-5.
- Hekkert, L. te (2003). 'Guideline self-management of patients with COPD in general practice'. In: *Papers of the 3rd European Nursing Congress, October 2003*. Amsterdam, The Netherlands.
- Herweijer, L. (2001). 'Onderwijs en opleiding'. In: M.M.Y. de Klerk. (red.), *Rapportage ouderen 2001; veranderingen in de leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Horstman, K., G.H. de Vries en O. Haveman (2000). *Gezondheidspolitiek in een risicocultuur. Burgerschap in het tijdperk van de voorspellende geneeskunde*. Den Haag: Rathenau Instituut (Studie 38).
- Houben P.P.J. (2002). 'Focus op de stille, sterke kant van mensen in de tweede levenshelft'. In: M.E. Vulto (red.), *Welzijn en waardigheid voor langdurige zorggebruikers. Op weg naar 2020*. Zoetermeer: Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg.
- Hyden, J. van der, en F. Vlaskamp (2002). 'Ondersteunen van zelfstandig wonen'. In: J. van Kammen (red.), *Zorgtechnologie. Kansen voor innovatie en gebruik* (p. 231-235). Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek/Bewton.
- Jaarsma, J. et al. (2003). 'Coordinating study evaluating outcomes of advising and counselling in heart failure. Methodology and design'. In: *Papers of the 3rd European Nursing Congress, October 2003*. Amsterdam, The Netherlands.
- Kahn, H. en J. Wiener (1968). *Het jaar 2000: een raamwerk voor speculatie over de komende dertig jaar*. Deventer: Kluwer.
- Kammen, J. van. (2002). *Zorgtechnologie. Kansen voor innovatie en gebruik*. Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek/Bewton.
- Klazinga, N. (2002). 'Transmurale zorgtechnologie als breekijzer of sluitpost'. In: J. van Kammen (red.), *Zorgtechnologie. Kansen voor innovatie en gebruik* (p. 54-66). Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek/Bewton.
- Klerk, M.M.Y. de (red.) (2004). *Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen. Rapportage ouderen 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kwekkeboom, R. (2004). *De waarde van vermaatschappelijking*. Breda: Avans.
- Laar, M. van et al. (2003). *Nationale DrugMonitor. Jaarbericht 2003*. Utrecht: Bureau Nationale DrugMonitor.

- Laar, K. van de et al. (2003). 'Theory based diabetes self-management education to improve care in people with type 2 diabetes'. In: *Papers of the 3rd European Nursing Congress October 2003*. Amsterdam, The Netherlands.
- Lammers, C.J. (1957). 'De huisarts en zijn patiënt'. In: *Sociaal-wetenschappelijke verkenningen*. Uitgave bij gelegenheid van het 15-jarig bestaan van het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk. Assen: Van Gorcum.
- Lange, A. et al. (2003). 'Interapy: A Controlled Randomized Trial of the Standardized Treatment of Posttraumatic Stress through the Internet'. In: *Journal of Consulting and Clinical Psychology* (71) 5, p. 901-909.
- Leeuw, J.J. van der (2004). 'ICT en langer zelfstandig wonen'. In: J. de Haan, O. Klumper en J. Steyaert (red.), *Surfende senioren; kansen en bedreigingen van ICT voor ouderen*. Den Haag: Academic Service.
- Maas, P.J. van der, J.P. Mackenbach (1999) (red.). *Volksgezondheid en gezondheidszorg*. Maarssen: Elsevier/Bunge.
- Mackenbach, J.P. (1992). *De veren van Icarus: over de achtergronden van twee eeuwen epidemiologische transitie in Nederland*. Utrecht: Bunge.
- Meulen, A. van der (2004). 'Trends in doodsoorzaken, 1970-2002'. In: *CBS Bevolkingstrends* (52) 1, p. 34-39.
- Meyboom-De Jong, B, L.J. Schmidt Jongbloed en M.C. Willemsen (red.) (2002). *De arts van straks*. Utrecht: KNMG.
- Monshouwer, K. et al. (2004). *Jeugd en riskant gedrag. Kerngegevens uit het peilstationonderzoek 2003*. Utrecht: Trimbos Instituut.
- NHG (1994). 'Huisarts en zinvol handelen, tussen teveel en tekort doen'. In: *Congresboek NHG-congres 1994*. Utrecht: Nederlands Huisartsen Genootschap.
- Oeppen, J. en J.W. Vaupel (2002). 'Broken Limits to Life Expectancy'. In: *Science* (296) p. 1029-31.
- Oers, J.A.M. van (red.) (2002). *Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Ormel, J. et al. (1999). 'Subjective Well-being and Social Production Functions'. In: *Social Indicators Research* (46), p. 61-90.
- Os, J. van et al. (2002). 'Cannabis Use and Psychosis: a Longitudinal Population-based Study'. In: *American Journal of Epidemiology* (156) 4, p. 319-327.
- Rijen, A.J.G. van (2002). *Internetgebruiker, arts en gezondheidszorg*. Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en de Zorg.
- Rijen, A.J.G. van, M.W. de Lint en L. Ottes (2000). *Over e-health en cybermedicine. Achtergrondstudie bij het advies Patiënt en Internet*. Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en de Zorg.
- Ruwaard, D. en P.G.N. Kramers (red.) (1993). *Volksgezondheid Toekomst Verkenningen (VTV). De gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking 1950-2010*. Den Haag: Sdu.
- Ruwaard, D. en P.G.N. Kramers (red.) (1997). *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 1997. De som der delen*. Utrecht: Elsevier/De Tijdstroom.
- Schellingerhout, R. (2004). *Gezondheid en welzijn van allochtone ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2004/16).
- Schnabel, P. (1999a). 'Verstellen, vermaken, verbeteren. Gezondheidsonderzoek als uitdaging'. In: *Op de drempel van de 21^e eeuw. Uitdagingen voor het gezondheidsonderzoek*. Den Haag: Raad voor Gezondheidsonderzoek.
- Schnabel, P. (1999b). 'Leven zonder ziekten. Een derde transitie in het derde millennium'. In: *Medisch Contact Jubileumspecial KNMG 150 jaar* (13 november 1999) p. 94-97.

- Schornagel, J.H., F.E. van Leeuwen en E.J.Th. Rutgers (2002). 'Farmacotherapie bij borstkanker. Huidige situatie en toekomstverwachtingen'. In: H. Timmerman en A. van den Berg Jeths (red.), *Geneesmiddelen nu en in de toekomst. Achtergrondstudie bij de VTV2002* (p. 30-45). Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quataire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/11).
- Smit, F., L. Bolier en P. Cuijpers (2003). 'Cannabisgebruik waarschijnlijk oorzakelijke factor bij het ontstaan van latere schizofrenie'. In: *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* (147) 44, p. 2178-2183.
- Stalman, W.A.B. (2001). *Brug naar de toekomst. Oratie vU-Amsterdam, 14 september 2001*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- STG (1985). *Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg. Ouder worden in de toekomst. Scenario's over gezondheid en vergrijzing*. (Scenariorapport 1985). Utrecht: Jan van Arkel.
- Timmermans, J.M. (red.) (2003). *Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Timmermans, J.M. en I. Woittiez (2004a). *Advies ramingen verpleging en verzorging*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Timmermans, J.M. en I. Woittiez (2004b) *Verpleging en verzorging verklaard*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK (1985/1986). *Nota 2000. Over de ontwikkeling van gezondheidsbeleid: feiten beschouwingen en beleidsvoornemens*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985/1986, 19500, nrs. 1-2.
- TK (2002/2003). *Kwaliteit van zorg*. Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 4 december 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, kenmerk 1BE/I-2340727.
- TK (2003/2004). *Curatieve zorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 23619 nr. 21.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Vedder, A. (2003). 'Betrouwbaarheid van internetinformatie'. In: J. de Haan en J. Steyaert (red.), *Jaarboek ICT en samenleving 2003* (p. 113-132). Amsterdam: Boom.
- Velden, L.F.J. van der, et al. (2003). *Raming benodigde instroom per medische en tandheelkundige vervolgopleiding 2003-2012/2017/2020*. Utrecht: Nivel/Prismant (www.nivel.nl).
- Vollebergh, W. et al. (2003). *Psychische stoornissen in Nederland. Overzicht van de resultaten van Nemesis*. Utrecht: Trimbos Instituut.
- Vries, Th. de (2002). *De toekomstige rol van ICT in de zorg (oratie 21 maart 2002)*. Enschede: Universiteit Twente.
- vws (2000). *Capaciteit mondzorg. Aanbevelingen voor de korte en lange termijn. Eindrapport van de Adviesgroep capaciteit mondzorg*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- vws (2002). *Brancherapport GGZ-MZ 98-01*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Sdu.
- vws (2003). *De zorg van morgen: flexibiliteit en samenhang. Advies van de Commissie Implementatie Opleidingscontinuüm en Taakherschikking*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- vws (2004). *Brancherapport Care*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Wald, N.J. en Law, M.R. (2003). 'A strategy to reduce cardiovascular disease by more than 80%'. In: *British Medical Journal* (326) 1419-1424.

- Willemsen, M.C., E.J. Wagena en C.P. van Schayk. (2003). 'De effectiviteit van stoppen-met-rokenmethoden die in Nederland beschikbaar zijn: een systematische review op basis van Cochranegegevens.' In: *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* (147) 19, p. 922-927.
- WRR (1977). *De komende vijftientig jaar*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Windt, W. van der et al. (2003). *Feiten over verpleegkundige en verzorgende beroepen in Nederland*. Maarssen: Elsevier/Landelijk Expertisecentrum Verpleging en Verzorging (www.levv.nl).
- Wit, C. de et al. (2000). *Behandeling van depressie bij kinderen en adolescenten*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Wolleswinkel-van den Bosch, J.H. et al. (1997). 'Cause-Specific Mortality Trends in the Netherlands, 1875-1992. A Formal Analysis of the Epidemiological Transition'. In: *International Journal of Epidemiology* (26), p. 772-781.
- Yerden, I. (2000) *Zorgen over zorg. Traditie, verwantschapsrelaties, migratie en verzorging van Turkse ouderen in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.

10

VEILIGHEID, POLITIE EN JUSTITIE



10.1	Inleiding	459
10.1.1	Toekomststudies uit het verleden	459
10.1.2	Opbouw van het hoofdstuk	460
10.2	Trends in criminaliteit en onveiligheid	461
10.3	Maatschappelijke ontwikkelingen	467
10.3.1	Samenstelling van de bevolking	467
10.3.2	Sociaal-economische ontwikkelingen	468
10.3.3	Maatschappelijke context en georganiseerde misdaad	469
10.3.4	De rol van de vijf's	470
10.4	Verwachtingen en wensen van de bevolking	479
10.5	Slotbeschouwing	484
	Bijlage bij hoofdstuk 10	492
	Noten	493
	Literatuur	494

10 Veiligheid, politie en justitie

Cora Maas-de Waal

10.1 Inleiding

10.1.1 Toekomststudies uit het verleden

Op het gebied van criminaliteit en rechtshandhaving zijn in het verleden verschillende toekomststudies verricht. Ze lopen voor een deel uiteen in hun visie op de ontwikkelingen die voor de toekomst van belang zijn. Ze hebben met elkaar gemeen dat hun voorspellingen achteraf sterk tijdgebonden bleken te zijn. Criminaliteit en veiligheid op de langere termijn blijken maar moeilijk te voorspellen. Die constatering werd al gedaan in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994* waarin de toekomst voor de eerste maal het centrale thema was. De toen pas verschenen studie *Veiligheid en politie, een beheersbare zaak* van het bureau McKinsey & Company (1991) maakte duidelijk dat het voor langetermijnvoorspellingen nodig is veranderingen in de omgeving in de beschouwingen te betrekken, zoals de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de integratie van de etnische minderheden. Hierover zijn echter lang niet altijd gegevens beschikbaar en als dit wel het geval is, is het lastig er concrete voorspellingen uit af te leiden. Ook al omdat de achterliggende oorzaken van onveiligheid voor een deel omstreden zijn, zijn precieze voorspellingen over de toekomstige situatie niet mogelijk.

In Nederland zijn de afgelopen jaren enkele studies verricht naar de criminaliteit en de criminaliteitsbestrijding in de toekomst. Zo liet het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) een studie uitvoeren naar de financieel-economische criminaliteit in 2010, die als titel kreeg: *'t Neemt toe, men weet niet hoe* (Hoogenboom 2001). De Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) publiceerde de verkenning *Met het oog op de toekomst* (Bruinsma et al. 2001) met als centrale vraag welke kennislacunes er te verwachten zijn in de criminologie. De verkenning schetste echter ook een uitvoerig beeld van de toekomstige criminaliteit en de ontwikkelingen die daar een rol bij spelen. Het jaar 2010 was in deze studie eveneens het eindjaar. Het ministerie van Justitie bracht enkele jaren terug de strategische verkenning *Justitie over morgen* uit, een verkenning naar 'structurele ontwikkelingen voor Justitie in de komende jaren' (Justitie 2001).

In Europees verband is toekomstonderzoek verricht door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Europese Commissie.

Een belangrijk Engels initiatief is het langlopende Foresight programme, waarin de studie *Britain towards 2010* verscheen (Scase 1999; Foresight crime prevention panel 2000). Twee ontwikkelingen krijgen in dit programma een centrale rol toebedeeld: het toenemende individualisme en de groei van de informatie- en communi-

catietechnologie (ICT). Voor verder weg in de toekomst, voor het jaar 2020, worden in de vorm van extremen twee contrasterende scenario's beschreven. *Brightlands*, het negatieve scenario, voorziet een anarchistische, weinig sociale wereld. Mensen die het kunnen betalen, kopen bescherming en wonen in sterk afgeschermden gemeenschappen waarin ze beveiligd worden door particuliere bewaking en beveiligingsapparatuur. Mensen buiten deze beschermde gemeenschappen zijn aangewezen op de hulp van zwaar uitgeruste politie. *TECHies*, het positieve scenario, voorziet een veel meer geïntegreerde en veiligere samenleving. In deze samenleving wordt vooral van nieuwe technologieën een brede positieve uitwerking verwacht. Deze technologieën zouden ook een hoge pakkans van misdadigers mogelijk kunnen maken en zo de criminaliteit sterk afremmen.

Over technologische ontwikkelingen in relatie tot criminaliteit en haar bestrijding verscheen eveneens in het Verenigd Koninkrijk de studie *Police Science & Technology Strategy: 2003-2008*.

10.1.2 Opbouw van het hoofdstuk

Dit hoofdstuk verkent de criminaliteits- en veiligheidssituatie in Nederland tot het jaar 2020. Eerdere verkenningen, waaronder die in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, hebben gemeenschappelijke kenmerken: zij brengen in kaart welke maatschappelijke veranderingen te verwachten zijn en welke gevolgen deze kunnen hebben voor de criminaliteitsontwikkeling. Vervolgens gaan zij in op implicaties voor de rechtshandhaving. We sluiten in dit hoofdstuk aan op deze benadering. Voor de feitelijke ontwikkelingen gebruiken we deels de trends die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in *De sociale staat van Nederland 2003* in beeld heeft gebracht (SCP 2003).

Dit hoofdstuk:

- kijkt terug op de criminaliteitsontwikkeling (de grote toename van de geregistreerde criminaliteit deed zich in de jaren zeventig en midden jaren tachtig voor);
- schetst de beleving van veiligheid door de burgers en hun vertrouwen in politie en justitie;
- besteedt aandacht aan ontwikkelingen op het gebied van niet erg zichtbare criminaliteit, zoals de georganiseerde misdaad, terrorisme en computercriminaliteit;
- gaat in op de reikwijdte van strafrechtelijke interventies en de huidige intensivering van de inspanningen van politie en justitie.

Paragraaf 10.2 geeft een korte uiteenzetting van de recente trends in criminaliteit en onveiligheid. Paragraaf 10.3 schetst sociale en technologische ontwikkelingen, die voor de criminaliteit en criminaliteitsbestrijding gevolgen kunnen hebben. Hierin wordt ruim aandacht besteed aan de vijf P's die in hoofdstuk 1 zijn besproken. Deze kunnen ook goed in relatie worden gebracht met criminaliteit en onveiligheid. Individualisering wordt hier vooral besproken in de vorm van de verkleining van huishoudens en veranderingen in sociale controle. Paragraaf 10.4 geeft een beeld van de verwachtingen en wensen van de bevolking, zoals vastgesteld in het SCP Toekomstsurvey 2004. De vijfde en laatste paragraaf richt zich op de vraag wat in 2020

in vergelijking met nu belangrijke verschillen zijn in veiligheid en criminaliteit. De paragraaf bevat conclusies over de verwachte ontwikkelingen en bespreekt enkele implicaties die dat voor politie en justitie kunnen hebben.

10.2 Trends in criminaliteit en onveiligheid

Criminaliteit en – breder – onveiligheid zijn steeds belangrijker problemen geworden. Al langere tijd beschouwt de bevolking in enquêtes criminaliteit steevast als een van de grootste maatschappelijke problemen. Boutellier (2002) heeft erop gewezen dat er in de samenleving een groot verlangen naar veiligheid bestaat. Hij typeert dit verlangen als een veiligheidsutopie, een utopie omdat de grote roep om meer veiligheid niet te realiseren is zonder dat burgers hun grote vrijheden – die zij tegelijkertijd koesteren – hiervoor inleveren. Aan de wens naar meer veiligheid liggen verschillende factoren ten grondslag. Ten eerste de criminaliteitsontwikkeling zelf. Over een lange tijd bezien heeft zich een sterke stijging van de criminaliteit voorgedaan, ook als we rekening houden met vertekening van de cijfers door definitiewisselingen en methodologische problemen. In het jaar 2002 werden bijvoorbeeld ruim 1,4 miljoen misdrijven bij de politie bekend, in 1960 waren dit er 132.000.¹ Het aantal misdrijven neemt sterk toe met de mate van verstedelijking. Het probleem is hierdoor geconcentreerd in de steden en daarbinnen weer in bepaalde wijken.

Daarnaast is er bij de bevolking een grote gevoeligheid ontstaan voor problemen van criminaliteit en veiligheid. Die gevoeligheid gaat gepaard met hoge verwachtingen dat de overheid voor oplossingen zal zorgen, ook al omdat in de loop van de tijd de risico's van andere maatschappelijke problemen, zoals ziekten, armoede en invaliditeit, dankzij succesvol beleid van de overheid kleiner zijn geworden. De overheid blijkt op de criminaliteit echter een minder grote invloed te hebben, zoals ook uit de opsporings- en ophelderingscijfers blijkt. Bovendien is er door het hoge aantal geregistreerde misdrijven een grote druk op het strafrecht ontstaan, waardoor in de samenleving het beeld kon ontstaan dat er te weinig, te laag en te laat gestraft wordt.

Verschillende vormen

Criminaliteit kent verschillende vormen. Een veel gebruikt onderscheid is dat tussen vermogensdelicten (in de slachtofferenquête van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) omvatten deze inbraak, fietsdiefstal, autodiefstal, diefstal uit auto en zakkenrollerij), geweldsdelicten (seksuele delicten, mishandeling en bedreiging) en vernielingen. Vermogenscriminaliteit wordt ook wel instrumentele criminaliteit genoemd, omdat deze gericht is op geldelijk gewin. Geweldscriminaliteit en vernielingen worden *expressieve criminaliteit* genoemd.

Zichtbare verbeteringen

Op een aantal terreinen is de laatste jaren een verbetering opgetreden. Het aantal delicten waarvan burgers slachtoffer worden, schat het CBS op basis van de enquêtegegevens uit het Permanent onderzoek leefsituatie (POLS) in 2003 op zo'n 4,8 miljoen.

Ten opzichte van 2002 betekent dit een lichte daling die vooral wordt veroorzaakt door een afname in het aantal diefstallen en het aantal vernielingen (tabel 10.1).

Tabel 10.1 In Nederland ondervonden delicten, bevolking van 15 jaar en ouder, 1997-2003 (in absolute aantallen x 1000)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
totaal ^a	4544	4687	4781	4674	4618	5142	4808
waarvan							
gewelddelicten	860	954	998	896	1058	1081	1093
diefstaldelicten	1853	1812	1703	1791	1683	1893	1716
vernielingen	1656	1755	1881	1796	1693	1961	1815
doorrijden na ongeval	174	165	193	191	185	207	184
kwaadwillige telefoontjes	899	869	866	727	669	594	628
overige delicten	77	85	73	72	89	88	114

a Exclusief kwaadwillige telefoontjes en overige delicten.

Bron: CBS (POLS'97-'03)

Ook de Politiemonitor bevolking (2004), een andere grootschalige slachtofferenquête, laat over de periode 1992-2003 voor verschillende delicten een daling zien. Burgers werden vooral minder vaak slachtoffer van inbraak en poging tot inbraak (7,8% in 1993, 8,9% in 1995 en 4,7% in 2004) en van diefstal uit de auto (10,2% in 1993 en in 1995, en 6,4% in 2004). Ook het aandeel vernielingen aan auto's en het percentage slachtoffers van portemonneediefstal liep terug. Uit de Politiemonitor blijkt daarnaast dat de laatste jaren steeds minder ondervraagden van mening zijn dat bij hen in de buurt vaak wordt ingebroken. Dit percentage liep eerst op van 29,7% in 1993 naar 36,5% in 1995, maar liep daarna sterk terug tot 12,8% in 2004.

Bovendien neemt, ondanks de gebeurtenissen van 11 september 2001 (de aanslagen op de Twin Towers in New York en het Pentagon in Washington) en 6 mei 2002 (de moord op Pim Fortuyn in Hilversum), het percentage van de bevolking dat zich vaak onveilig voelt, enigszins af. Het lag in de Politiemonitor van 1993 op 6,3%, in 1995 op 6,9% en liep in de monitor van 2004 terug tot 4,4%. De meest voorkomende situatie waarin men zich wel eens onveilig voelt, heeft betrekking op rondhangende jongeren.

Bedreiging met lichamelijk geweld, veelal in de vorm van verbale agressie, kent daarentegen in de Politiemonitor 2004 een hoger aandeel slachtoffers dan voorheen: 5,7% tegen 4,4% in 1993 en 4,7% in 1995. Minder bewoners zijn echter van mening dat bedreiging in hun directe omgeving vaak voorkomt. Dit percentage liep terug van 2,3% en 2,8% in de monitoren van 1993 en 1995, naar 1,7% in 2004. Het percentage slachtoffers van mishandeling ligt vrij stabiel op rond 1%.

De hier besproken enquêtegegevens bieden vooral goed inzicht in de lichtere vormen van criminaliteit.

Geweld: het belangrijkste probleem

Tot in de jaren negentig vormden vernielingen en vermogensdelicten als massale of veelvoorkomende criminaliteit de voornaamste criminaliteitsproblemen. In de periode daarna ervaart men geweld als belangrijkste probleem. Het begrip 'zinloos geweld' brengt dit tot uitdrukking: het suggereert dat het veelal om ongericht en toevallig geweld gaat dat iedereen kan overkomen (Van de Bunt 2003). Kernbegrippen zijn: geweld in het publieke domein, vuurwapens, alcohol, drugs, minderheden, jeugd en hotspots, ofwel locaties waar de problemen zich het sterkst voordoen (Haen Marshall 1999).

In de slachtofferenquêtes meldt de bevolking ruim een miljoen geweldsdelicten; een veel kleiner aantal – zo'n kwart van deze delicten – wordt aan de politie gemeld. De politie maakt daarvan weer slechts voor een deel een officiële registratie op, in 2002 van circa 109.000 delicten.

Op basis van de politiecijfers ontrolt zich een beeld waarin vooral vanaf halverwege de jaren tachtig een grote toename te zien is. In de periode van 1995 tot en met 2002 nam het aantal geregistreerde mishandelingen toe van 28.100 naar 52.500 (Van der Heide en Eggen 2003).²

Uit het letselinformatiesysteem van de Stichting Consument en Veiligheid kan worden geschat dat jaarlijks in Nederland 2600 mensen vanwege geweld in een ziekenhuis worden opgenomen en dat 38.000 letsels bij de spoedeisende hulp van ziekenhuizen worden behandeld. Iets minder dan 200 personen overlijden aan de gevolgen van geweld. Over het aantal patiënten dat alleen door de huisarts wordt behandeld, zijn geen betrouwbare gegevens bekend (Mulder en Draisma 2004).

Melding en aangifte

Melding en aangifte van geweldsdelicten bij de politie blijven naar verhouding vaak achterwege. In 2003 werd 24% van de gevallen gemeld. In 13% van de gevallen werd ook een (aangifte)document ondertekend (Eggen 2003). Uit nader onderzoek blijkt dat de redenen van de geringe melding en aangifte divers zijn (Goderie et al. 2003; Overbeeke et al. 2003). De ernst van het geweld of de bedreiging en de ernst van het eventuele letsel spelen een rol, maar ook de wijze waarop het slachtoffer dit ervaart en de relatie tussen dader en slachtoffer. Bij een vechtpartij is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk wie slachtoffer en wie dader is. Soms voelen slachtoffers zich ook medeschuldig. Het politieoptreden en de verwachtingen die men daarvan heeft, spelen ook een rol bij het al dan niet melden en aangifte doen. Vooral de toegankelijkheid van de politie en de terugkoppeling over wat er met de melding is gebeurd, zijn van belang.

Ophelderingspercentage

Het percentage opgehelderde delicten heeft lange tijd een daling laten zien; de laatste jaren neemt het echter iets toe. In 1999 werd 15% van de misdrijven die de politie registreerde, opgehelderd: 195.000 misdrijven. Hiervoor hoorde de politie 267.200 verdachten. In het jaar 2002 waren dit 253.900 misdrijven en 280.200 verdachten. Het ophelderingspercentage nam toe tot 17,8%. Of het lage ophelderingspercentage

zonder meer duidt op een (geringe) efficiëntie en effectiviteit van de opsporing door de politie, is al enige tijd onderwerp van discussie (Smit et al. 2003). Bij de cijfers over het ophelderingspercentage moeten in ieder geval kanttekeningen worden geplaatst. Het absolute niveau van de cijfers van afzonderlijke korpsen is door verschillen in de registratie niet vergelijkbaar.

Bij het maken van internationale vergelijkingen vertekenen registratieverschillen eveneens het beeld. Zo wordt in Nederland in geringe mate ‘doorgerechercheerd’ als een verdachte is opgespoord. Dat wil zeggen dat er maar beperkt wordt nagegaan voor welke andere niet-opgehelderde misdrijven de verdachte nog meer verantwoordelijk is. In andere landen die sterker op het delict zijn gericht, zoals Duitsland, gebeurt dit meer en is het ophelderingspercentage ook aanzienlijk hoger.

Internationaal perspectief

Als we de ontwikkeling van de criminaliteit in Nederland in internationaal perspectief plaatsen, blijkt deze niet uitzonderlijk (Smit et al. 2003). Een stijging van de geweldscriminaliteit in politiecijfers en een stabiel niveau of lichte daling van de vermogenscriminaliteit doen zich ook in de meeste andere Europese landen voor.³ Een verschil is het in ons land hogere aandeel betrekkelijk lichte delicten als fietsendiefstal en vandalisme aan auto's, wat waarschijnlijk het gevolg is van de hoge verstedelijking en de welvaart.⁴ In Frankrijk en vooral in Duitsland en Engeland ligt het aandeel van de geweldscriminaliteit hoger. Ons land scoort ook laag op het aantal drugsdelicten, wat het gevolg is van het gedoogbeleid op het gebied van softdrugs. Recent onderzoek in de landen van de Europese Unie (EU) laat zien dat in Nederland het beeld dat de bevolking heeft van de (on)veiligheid op straat naar verhouding gunstig is (EORG 2003). Ook de inschatting die men maakt van het risico slachtoffer te worden van inbraak en van geweld ligt in ons land enigszins onder het gemiddelde van de EU-landen, maar is in Oostenrijk en Duitsland lager (tabel 10.2). In Nederland menen burgers vergeleken met andere West-Europese landen echter wat vaker dat de georganiseerde misdaad gefiltreerd is in de brede samenleving en in de economie (tabel 10.3).

Tabel 10.2 Mening over de veiligheid op straat 's avonds als het donker is, en de perceptie van het risico slachtoffer te worden van (poging tot) inbraak en bedreiging of mishandeling, bevolking in Nederland en in (de landen van) de Europese Unie van 15 jaar en ouder, 2001-2002 (in procenten)

2001/2002	veiligheid op straat	perceptie risico:	
	enigszins/vaak onveilig	(poging tot) inbraak	bedreiging/mishandeling
Nederland	22	20	22
EU	34	26	24
West-Europa			
België	34	28	26
Duitsland	35	11	11
Frankrijk	31	41	39
Ierland	40	34	28
Oostenrijk	17	14	5
Verenigd Koninkrijk	39	36	32
Noord-Europa			
Denemarken	15	27	13
Zweden	20	27	27
Finland	19	26	29
Zuid-Europa			
Griekenland	47	54	42
Italië	41	26	16
Portugal	34	35	32
Spanje	33	18	25
EU	34	26	24

Bron: EORG (2003)

Tabel 10.3 Mening over de infiltratie van de georganiseerde misdaad, bevolking, in Nederland en in de (landen van) de Europese Unie van 15 jaar en ouder, 2002 (in procenten)

	in de burger-samenleving	in de economie	in de lokale overheid	in de nationale overheid
Nederland	79	74	47	49
EU	71	65	45	47
West-Europa				
België	68	56	29	33
Duitsland	63	61	34	37
Frankrijk	70	66	49	52
Ierland	78	70	59	61
Oostenrijk	53	58	33	32
Verenigd Koninkrijk	67	59	43	42
Noord-Europa				
Denemarken	59	40	16	13
Zweden	90	82	38	25
Finland	81	70	23	29
Zuid-Europa				
Griekenland	90	84	45	62
Italië	83	77	84	71
Portugal	73	67	78	57
Spanje	65	56	79	42
EU	71	65	45	47

Bron: EORG (2003)

Georganiseerde misdaad

Tot zover enkele trends. De heterogeniteit van de begrippen veiligheid en criminaliteit komt in dit beeld onvoldoende tot uiting. Vooral zwaardere vormen van criminaliteit, waaronder de georganiseerde misdaad kunnen hierin niet goed belicht worden. Dan gaat het om groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin, die systematisch misdrijven plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en die in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen door middel van geweld en corruptie, maar bijvoorbeeld ook door het gebruik van dekmantelfirma's (Kleemans et al. 2002). De brede categorie georganiseerde criminaliteit kan zeer verschillende typen misdrijven omvatten, zoals drugshandel, wapenhandel, mensensmokkel en vrouwenhandel, fraude, milieucriminaliteit en terrorisme. Later in dit hoofdstuk, bij de specifieke toekomstige ontwikkelingen, komen de verschillende vormen wel aan bod.

10.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

Welke maatschappelijke ontwikkeling zijn van belang voor de toekomst van de criminaliteit en de criminaliteitsbestrijding? Allereerst zijn dat demografische ontwikkelingen, zoals veranderingen in de samenstelling van de bevolking.⁵ In de tweede plaats zijn dat ontwikkelingen die in economisch opzicht positief zijn, maar op het gebied van veiligheid en criminaliteit juist negatief uitwerken. Het gaat dan om de effecten van de groei van de welvaart, de internationalisering en de open grenzen, en ontwikkelingen in de technologie, de ICT, de infrastructuur en de mobiliteit, bijvoorbeeld de *mainports*. Zij verminderen de sociale controle of bieden grotere gelegenheid voor het plegen van criminaliteit.

10.3.1 Samenstelling van de bevolking

De leeftijdsopbouw

Jongeren en dan vooral jongens plegen een groot deel van de gewone criminaliteit. Om die reden is de samenstelling van de bevolking naar leeftijd van groot belang. De huidige samenstelling kan worden geëxtrapoleerd naar 2020. De categorie 50-jarigen en ouder zal dan met 1,5 miljoen zijn toegenomen tot 6,8 miljoen inwoners. De vergrijzing zal echter waarschijnlijk nog weinig effect hebben op de criminaliteit als totaal, want ook de leeftijdscategorie van 12-25 jaar zal nog enigszins toenemen met bijna 200.000 jongeren tot een aantal van ruim 2,9 miljoen. In 2020 is er nog weinig veranderd in het aandeel 12-25-jarigen. Dat staat in 2004 op 16,9% en komt in de CBS-prognose volgens de middenvariant voor 2020 uit op 17,1%. Het aandeel 50-jarigen en ouder neemt wel duidelijk toe van 32,3% naar 39,5%.

Gevoelens van onveiligheid en verontrusting over criminaliteit komen meer voor in de oudere leeftijdscategorieën. De groei van het aantal ouderen kan ertoe leiden dat het gevoel van onveiligheid een belangrijk aspect van het dagelijks leven blijft, ongeacht een mogelijke daling van de criminaliteit. Door de grotere onveiligheidsbeleving van ouderen zal de aandacht voor veiligheid in en om de woning waarschijnlijk toenemen. De directe omgeving van de woning is voor ouderen belangrijker dan voor jongeren. Hierdoor zou de sociale controle in de buurt weer wat kunnen toenemen. Hierbij moet echter ook met andere factoren rekening worden gehouden. Ouderen zullen zich in 2020 anders gedragen dan nu. Het ligt voor de hand dat de vrijetijdsactiviteiten en het uitgaansgedrag van ouderen zullen toenemen. Een groter aantal activiteiten buitenshuis en een grotere mobiliteit kunnen een hoger slachtofferrisico met zich meebrengen (Maas-de Waal en Wittebrood 1999).

In het verleden is wel een relatie verondersteld tussen het aandeel jongeren in de bevolking en criminaliteit. Het achterliggende idee was dat in grote geboortecohorten de jongeren slecht(er) gesocialiseerd worden (*youth-bulgetheorie*) en dat zij in hun verwachtingen ten aanzien van de onderwijs-, arbeids- en huizenmarkt relatief

vaak teleurgesteld worden, wat de kans op crimineel gedrag zou doen toenemen (Easterlin 1980). Voor deze theorie is echter in West-Europa weinig empirische steun gevonden.

De samenstelling van de bevolking naar etniciteit en de toekomstige migratie vormen een volgende factor in relatie tot de toekomstige criminaliteit. De bevolking in de jonge leeftijdscategorie bestaat in 2020 voor een groter deel uit allochtone jongeren dan nu het geval is. Het belang van deze factor voor de criminaliteit en onveiligheid komt aan bod onder ‘interculturalisering’ als subcategorie van internationalisering.

De bevolkingsdichtheid

Het idee dat er een relatie bestaat tussen de dichtheid van de bevolking en criminaliteit, gaat nog terug op onderzoek van de psycholoog Calhoun uit 1962 naar de gevolgen van overbevolking bij ratten (Buwalda 2004). De negatieve gevolgen van overbevolking, waaronder agressie, werden – in sterk gepopulariseerde vorm – ook van toepassing verklaard op het gedrag van mensen. Een dergelijke simpele generalisering is problematisch. Tussen bevolkingsdichtheid en criminaliteit bestaat geen direct (positief) verband. Dichtbevolkte landen zijn soms juist veiliger dan dunbevolkte landen. Vergelijk Rusland of de Verenigde Staten met Nederland; de zeer dichtbevolkte Japanse steden zijn zelfs nog veiliger.

Toch is recent opnieuw aandacht ontstaan voor de relatie tussen bevolkingsdichtheid en agressie.⁶ Verondersteld wordt nu dat specifieke situaties en specifieke plekken met een hoge bevolkingsdichtheid wel van invloed zijn op het ontstaan van criminaliteit. Buwalda (2004) noemt de relatie tussen agressie met de dichtheid van het verkeer, en situaties als te kleine behuizing en veel grote gezinnen in sterk verstedelijkte gebieden. Dit zijn factoren die beide in Nederland een rol zouden kunnen spelen.

10.3.2 Sociaal-economische ontwikkelingen

Over de relatie met sociaal-economische ontwikkelingen, zoals een stijgende of dalende werkloosheid en onveiligheid en criminaliteit, geeft onderzoek geen eensluidend beeld. Een belangrijke reden om een relatie met criminaliteit te veronderstellen, is dat een verschil in materiële zekerheid en een gebrek aan een acceptabel bestaansminimum een kloof doen ontstaan tussen het wel- en niet-welvarende deel van de bevolking. De achterblijvende groep kan dan vervreemden van de bestaande sociaal-economische cultuur en zich meer aangetrokken voelen tot criminele activiteiten. In een periode van economische teruggang kunnen gevoelens van relatieve deprivatie, het zich achtergesteld voelen en het niet kunnen waarmaken van de eigen verwachtingen en aspiraties, tot vermogenscriminaliteit aanleiding geven.

Ook wordt verondersteld dat bedrijven en individuele werknemers in een periode van economische teruggang eerder tot fraude geneigd zijn..

Vooraf een combinatie van economische factoren met ruimtelijke segregatie is van belang. Wanneer economische achterstelling of achteruitgang samengaat met een

sterke segregatie tussen rijk en arm, ook ruimtelijk en sociaal, kan worden vermoed dat de kans op crimineel gedrag toeneemt. In de Verenigde Staten zijn verschillende aspecten van armoede als inkomen, huisvesting, segregatie en deelname aan onderwijs en arbeid nauw met elkaar verbonden. In Nederland was dit door de interveniërende rol van de verzorgingsstaat minder het geval. Voor de toekomst bestaat een risico dat in bepaalde wijken in de grotere steden een verdere segregatie en verscherping van tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen ontstaat, zoals die nu geldt in een aantal wijken in Franse steden (NRC 2004).

Op het eerste gezicht geheel los van de relatie tussen armoede en criminaliteit staat de relatie tussen welvaart en criminaliteit. Op het niveau van de samenleving als geheel is het aannemelijk dat juist een hogere welvaart criminaliteit aantrekt. Een hogere welvaart brengt een sterke toename van het aantal goederen met zich mee, dat zich leent voor diefstal, en dat niet alleen door verslaafde veelplegers (Wartna en Tollenaar 2004). De toename van de welvaart is in Westerse landen ook duidelijk gepaard gegaan met een sterke stijging van de criminaliteit.

10.3.3 *Maatschappelijke context en georganiseerde misdaad*

Niet alleen de gewone criminaliteit heeft raakvlakken met de brede maatschappelijke context, ook voor de georganiseerde misdaad is dit het geval. De omgeving biedt bewust of onbewust de gelegenheid. Denk aan vervoer, huisvesting, dienstverlening, onderdelen van de infrastructuur waar ook criminele groepen gebruik van kunnen maken.⁷ Een groot deel van de criminele groepen is voor zijn omzet afhankelijk van afnemers van producten, zoals synthetische drugs en illegale cd's, en van mensenhandel gericht op prostitutie. De tweede monitor van de georganiseerde criminaliteit van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie, geeft een indruk van de daders, hun werkwijze en samenwerking, en hun verdiensten (Kleemans et al. 2002). In Nederland heeft de georganiseerde misdaad een sterk transitkarakter van grensoverschrijdend personen-, geld- en goederenverkeer. Het doel is hier minder om een machtspositie te verwerven in bepaalde bedrijfstakken of regio's, zoals de klassieke georganiseerde misdaad in Italië en de Verenigde Staten dat doet. Winst wordt vooral behaald uit grensoverschrijdende illegale handel. Verbindingen tussen Nederland en de herkomstlanden van migranten zijn een vruchtbare voedingsbodem gaan vormen voor de internationale drugshandel. Voor Marokko is Nederland van belang als afnemer van cannabis, voor Turkije als doorvoerland voor heroïne, en voor Suriname, Aruba en de Nederlandse Antillen als Europees verbindingsland voor het cocaïneproducerende Zuid-Amerika.

Naast de drugscriminaliteit heeft ook de mensenhandel zich tot een belangrijk probleem ontwikkeld, mede door de open grenzen, het wegvallen van het ijzeren gordijn en de grote algemene mobiliteit. Volgens het rapport *Trafficking in persons* van het US Department of State (2003) neemt Nederland een belangrijke plaats in als bestemmingsland en ook als transitland. De rapportages van de Nationaal rapporteur

mensenhandel hebben de omvang van het probleem zichtbaar gemaakt (Korvinus et al. 2003). Onder mensenhandel wordt in Nederland verstaan 'het onder dwang brengen en houden van mensen in de prostitutie, het brengen en houden van minderjarigen in de prostitutie en het werven en meenemen van iemand om hem of haar in een ander land in de prostitutie te brengen, ongeacht of dat vrijwillig of onvrijwillig gebeurt'.⁸ De eerste rapportage uit mei 2002 noemt aantallen van 175.000 tot 200.000 vrouwen en kinderen die jaarlijks van Centraal- en Oost-Europa naar West-Europa worden verhandeld, veelal voor de seksindustrie. De meeste slachtoffers in ons land zijn afkomstig uit Centraal- en Oost-Europa (Tsjechië, Oekraïne, Bulgarije, de Russische Federatie, Polen en Roemenië) en uit Afrika (vooral Nigeria). Verdachten van mensenhandel zijn voornamelijk mannen, van wie bijna de helft Nederlanders.⁹ Buitenlandse verdachten – voor een omvangrijk deel illegaal in Nederland – zijn vooral afkomstig uit het voormalig Joegoslavië, Nigeria, Turkije, Albanië, Bulgarije en de voormalige Sovjet-Unie. Het merendeel maakt deel uit van een meestal groot en naar meerdere EU-landen vertakt crimineel netwerk. Een aanzienlijk aantal verdachten maakt zich ook schuldig aan andere vormen van criminaliteit: vermogensdelicten, handel in verdovende middelen, geweld en deelneming aan een criminele organisatie. Voor een effectieve bestrijding van (internationale) mensenhandel hebben de opheffing van het bordeelverbod en de regulering van de prostitutie nog weinig resultaten opgeleverd (Nijboer 2004).

10.3.4 De rol van de vijf I's

Individualisering

Een van de verschijnselen van het proces van individualisering is de gezinsverdunning.¹⁰ Dit houdt in dat een groeiend deel van de bevolking geen deel uitmaakt van een traditioneel gezin of een eenpersoonshuishouden vormt en zelfstandig woont. Voor de veiligheid – vooral inbraak – is deze ontwikkeling van groot belang. De ontwikkeling heeft er toe geleid dat overdag een groot deel van de huizen onbewoond en zonder toezicht is. Tegelijkertijd verdwijnt daardoor het toezicht op de omgeving en blijft de sociale controle tot een minimum beperkt. Dat laatste kan als een keerzijde van het proces van individualisering worden beschouwd. In de criminologie en in het preventiebeleid zijn de afnemende invloed van traditionele sociale verbanden altijd sterk benadrukt als oorzaak voor de groei van de veelvoorkomende criminaliteit. In de publicatie *Zekere banden* (De Hart et al. 2002) is deze relatie onderzocht. Uit de studie bleek dat een sterke sociale cohesie in buurten samengaat met een beduidend kleinere kans slachtoffer te worden van criminaliteit en met geringere gevoelens van onveiligheid (Maas-de Waal en Wittebrood 2002).

Het kwalitatieve aspect van individualisering, het stellen van hoge eisen aan de dienstverlening van de verzorgingsstaat, is eveneens van belang, want ook op het gebied van veiligheid stellen burgers deze eisen. Burgers, maar ook organisaties en bedrijven, kijken inmiddels steeds meer zelf naar hun veiligheid en beveiliging, en

rekenen minder op de overheid. Dit leidt ook tot bemoeilijking van de toegang tot de (semi) openbare ruimte (het afsluiten van winkelcentra, pasjes om binnen te komen, camerabewaking, enzovoort). Dit kan ertoe leiden dat een (verdere) verschuiving optreedt van toezicht door de politie naar toezicht door particuliere beveiliging, indien deze beter aan de wensen van burgers beantwoordt

Informalisering

Als gevolg van informalisering staan de gezagsverhoudingen tussen bevolking en politie onder spanning. Het gezag roept niet meer automatisch respect op. Voor een deel was dit bewust beleid: de politie was zich sterk gaan richten op dienstverlening en hulpverlening en had door het wegvallen van het toezicht in de publieke ruimte aan gezag ingeboet (Kuiper 2000). De trend is duidelijk weer de andere kant op. De politie ziet er weer formeler uit en stelt zich ook wat formeler op. Handhaving staat weer hoger op de agenda. Uit het onderzoek van De Vries en Van der Vijver (2002) komt naar voren dat de effectiviteit, de bereikbaarheid en beschikbaarheid van de politie en haar wijkgerichtheid belangrijke gezagsgronden zijn. Een meerderheid van de burgers vindt de effectiviteit onvoldoende; ze zien het opsporen van strafbare feiten als belangrijkste politietaak en zijn niet tevreden met de resultaten die worden geboekt. Daarnaast wordt er gewezen op een algehele daling in het aanzien van het gezag (De Vries en Van der Vijver 2002; De Vries 2004).

Internationalisering en globalisering

Internationalisering staat voor zaken als het opheffen van grenzen, afstanden en tijdsverschillen en komt praktisch tot uitdrukking in migratie. Internationalisering heeft geleid tot een toename van het internationale personenverkeer en het aantal vreemdelingen in ons land. De grensoverschrijdende en georganiseerde misdaad behoort tot de minst gewenste en meest gevreesde vormen van internationalisering. Ook de vestiging van grote aantallen vreemdelingen, ten dele illegaal of zonder werk, in ons land heeft gevolgen voor de criminaliteit gehad.

In zijn rapport *Global trends 2015* signaleert de Nationale inlichtingenraad van de Central Intelligence Agency (CIA) dat globalisering naast positieve aspecten een toenemende instabiliteit tot gevolg kan hebben. Transnationale criminele organisaties kunnen informatie en financiële transportnetwerken misbruiken en aanvallen uitvoeren op computersystemen die wereldwijd onderling verbonden zijn. Ook in het Britse Foresight-project wordt verondersteld dat de criminaliteit verder internationaliseert waarbij criminele organisaties in flexibele netwerken opereren. Volgens de criminoloog Braithwaite bestaat er een sterk verband tussen internationalisering en criminaliteit in bedrijven vanwege het steeds anoniemer worden van sociale en professionele relaties, dat internationalisering en digitalisering met zich meebrengt.

Terrorisme is een van de vormen waarin internationalisering tot uiting komt. Op zichzelf is terrorisme geen nieuw fenomeen. Na 11 september 2001 wordt echter een

onderscheid gemaakt tussen oud en nieuw terrorisme (Muller 2002). Het nieuwe – ook wel moderne – terrorisme heeft een mondiaal karakter. Andere kenmerken zijn dat religie een centrale plaats inneemt, dat het niet strak is georganiseerd, diffuse doelen kent, wereldwijd angst wil creëren, veel en willekeurige slachtoffers maakt, en het sterven voor de goede zaak als hoogste eer propageert. Fijnaut (2002) stelt de terroristische aanslagen van 11 september 2001 centraal in de internationalisering van de rechtshandhaving. Naar zijn mening zou het beleid van de Europese Unie aanmerkelijk daadkrachtiger moeten zijn dan nu het geval is.

Een groot aantal landen heeft maatregelen getroffen om terrorisme tegen te gaan (Wiarda 2003). Eerst kregen risico's van een aanval met nucleaire, biologische en chemische wapens veel aandacht, evenals verstoringen van computernetwerken en het internet, en de mogelijkheid van *cyberaanvallen* en *netwars*. De aanslagen in de Verenigde Staten en in Spanje lieten echter zien dat ook conventionele methoden grote gevolgen kunnen hebben voor de burgers en voor de infrastructuur.

Bovendien reiken de gevolgen van dit terrorisme veel verder dan de aanslagen zelf. Ze bewerkstelligen een wereldwijde perceptie van risico en dreiging. Als antwoord op de bomaanslagen van 11 maart 2004 in Madrid ondertekenden de ministers van Buitenlandse Zaken van de Europese Unie in Brussel een verklaring waarin wordt aangedrongen op de implementatie van maatregelen en waarin lidstaten beloven elkaar na een terroristische aanslag bij te staan. Een veiligheidscoördinator, een functie waarin de voormalige Nederlandse staatssecretaris G. de Vries is benoemd, zal rapporteren over de inspanningen.

Tussen terrorisme en de georganiseerde criminaliteit bestaat een relatie. Bijna alle terroristische groeperingen maken gebruik van georganiseerde criminaliteit – vooral drugshandel – om financiële middelen te verkrijgen voor het uitvoeren van acties. Drugsgeld is een belangrijke inkomstenbron voor zowel terreurbewegingen – de financiering van Al-Qaeda met opiumgeld uit Afghanistan – als voor burgeroorlogen. Deze relatie draagt ertoe bij dat er een verdere samenwerking tussen landen zal ontstaan in de bestrijding van het terrorisme.

In dit kader is de vraag van belang hoe dit zijn beslag krijgt en hoe de Europese instanties Europol en Eurojust zich zullen ontwikkelen.

Europol en Eurojust

De Europese politieorganisatie Europol verzamelt en analyseert informatie uit de lidstaten en stelt jaarlijks de situatie van de georganiseerde criminaliteit in de EU vast. Europol heeft nu nog een beperkt mandaat. Af en toe coördineert zij grensoverschrijdende politieacties. Daarnaast werkt zij aan de uitwisseling van opsporings-technieken. Verwacht wordt dat Europol geleidelijk aan meer autonomie krijgt en meer executieve activiteiten gaat verrichten.

Eurojust is de samenwerkingsstructuur waarbinnen officieren van justitie uit diverse lidstaten kennis en ervaringen uitwisselen. De voornaamste opdracht ligt op het

gebied van de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en het coördineren van de internationale strafrechtelijke onderzoeken op dit terrein. De EU zal naar verwachting langzaam grotere invloed gaan uitoefenen op de nationale opsporingsprioriteiten, maar de strafrechtelijke handhaving behoort tot de gebieden waarop de EU-lidstaten hun soevereiniteit graag in stand houden. Er zijn ook grote onderlinge verschillen in strafbaarstellingen, ook voor terrorisme.¹¹ Na de aanslag in Madrid is een gezamenlijke aanpak van terreurbestrijding urgenter geworden. Naast wetgeving is er aandacht vereist voor de praktijk van de handhaving, het inzetten van capaciteit voor opsporing en vervolging, het uitwisselen van informatie en het afstemmen van tactieken en strategieën, en teams die samenwerken. Dit blijkt ook noodzakelijk voor de samenwerking tussen inlichtingendiensten getuige de studie *For your eyes only?* van het Europese Institute for Security Studies (Müller–Wille 2003). Verwacht wordt dat het aantal inlichtingen de komende jaren zal toenemen. Politiediensten en ook organisaties in de particuliere beveiliging zullen meer informatie gaan verzamelen en verwerken.

Uitbreiding van de bevoegdheden van Eurojust en een eventuele ontwikkeling naar een Europees supranationaal openbaar ministerie zijn nog onderwerp van intensieve discussie. De verhouding met de nationale strafrechtelijke autoriteiten, de politieke verantwoordelijkheden en de zeggenschap over de inzet van mensen en middelen vormen nog grote problemen (Van Buuren en Van der Schans 2003). Of het strafrecht in de komende jaren echt een supranationaal karakter zal krijgen, valt niet te voorspellen. Minister van Justitie Donner heeft voorgesteld een federale Europese strafrechtssfeer te creëren naast de nationale rechtssferen. Het opsporen van een aantal *eurocrimes* zou dan een Europese federale verantwoordelijkheid worden.

Als het Europa van morgen vergeleken mag worden met de Verenigde Staten, ligt een onderscheid tussen federatief strafbare feiten en statelijk strafbare feiten voor de hand, zo stelt Hoogenboom in zijn toekomststudie (2001). Junger-Tas (2002) denkt eveneens in deze richting. Met het oog op een verder weg liggende toekomst, het jaar 2050, verwacht zij niet dat er een Europees justitieel apparaat zal komen, maar dat er een groei naar een federatie van staten zal plaatsvinden, die net als in de Verenigde Staten, op justitieel gebied grote onderlinge verschillen kennen. De harmonisatie van wetgeving, opsporingsrichtlijnen en uitleveringsbeleid zal in dat geval wel toegenomen zijn.

Interculturalisering

Een beperkte integratie en een marginale positie in de Nederlandse samenleving moeten als belangrijke oorzaken van de criminaliteit worden gezien. Afhankelijk van de specifieke migratieachtergronden zal de integratie van verschillende groepen migranten ook in de toekomst een meer of minder moeizaam verloop hebben. Een knelpunt en een belemmering voor integratie is het vaak onduidelijke toekomstperspectief van migranten.

Ongeveer 10% van de Nederlandse bevolking is nu als allochtoon te beschouwen. De Surinamers, Turken en Marokkanen maken elk bijna 2% van de bevolking uit, de

Antillianen bijna 1%. Deze landelijke gegevens gaan echter voorbij aan de ongelijke spreiding. De allochtone bevolking woont vooral in de grote steden en vormt daar gemiddeld 35% tot 40% van de bevolking. Problemen rond integratie zijn dan ook sterk in de steden geconcentreerd en daarbinnen in de minder aantrekkelijke wijken waar de bevolking verhoudingsgewijs arm is.

De komende jaren zal het aandeel niet-westerse allochtonen in de jonge leeftijdsgroep sterk toenemen. Tegelijkertijd dienen nieuwe etnische groepen zich aan (zie voor deze ontwikkelingen hoofdstuk 3).

Een overzicht van onderzoek (Junger et al. 2001) laat zien dat vrijwel alle studies een zorgwekkend beeld bieden van de omvang van de allochtone jeugdcriminaliteit. Het Herkenningsdienstsysteem (HKS) van het Korps landelijke politiediensten maakt het beter dan voorheen mogelijk inzicht te verkrijgen in de kenmerken van verdachten tegen wie proces-verbaal is opgemaakt. Uit dit systeem blijkt dat het aandeel verdachten dat niet in Nederland is geboren en/of niet de Nederlandse nationaliteit heeft, de laatste jaren sterk is toegenomen. In 2001 gold dit voor ruim een derde van de verdachten (Van Tilburg et al. 2003). De groepen allochtone verdachten zijn oververtegenwoordigd onder de veelplegers, verdachten en daders die herhaaldelijk delicten plegen. Antillianen zijn het sterkst oververtegenwoordigd, ruim zes keer (tabel 10.4). Het aandeel van de ‘traditionele’ groepen – Turken, Marokkanen, Surinamers – loopt verhoudingsgewijs terug. Deze daling zal echter voor een belangrijk deel voortkomen uit het feit dat de in Nederland geboren allochtone jongeren niet als zodanig worden onderscheiden; zij worden meegeteld in de Nederlandse verdachten-cijfers.

Tabel 10.4 Verdachten in Nederland naar nationaliteit en/of geboorteland, 2003
(in absolute aantallen, per 100.000 inwoners en als index)

	absolute aantallen	per 100.000 inwoners	index
totaal	158.270	110	1,00
waaronder:			
Nederland	107.143	89	0,81
Ned.Antillen + Aruba	5.254	691	6,29
Suriname	6.571	359	3,26
Turkije	4.245	239	2,17
Marokko	6.234	410	3,73
Oostblok (voormalig)	2.738	527	4,79
Joegoslavië (voormalig)	1.745	355	3,23
Afrika (overig)	5.252	474	4,31
Midden-Oosten (overig)	2.199	269	2,25
Amerika (Zuid- en Midden-)	1.050	264	2,40

Bron: Van Tilburg et al. (2003)

Kromhout en Van San (2003) hebben onderzoek gedaan naar de criminaliteit onder jongeren uit de nieuwe etnische groepen in Nederland. Jongeren uit de voormalige Sovjet-Unie, Kongo, Siërra Leone, Angola, Somalië, Soedan, voormalig Joegoslavië, Ethiopië en Eritrea, Iran en Irak zijn in de verdachtcijfers ruim oververtegenwoordigd. Het percentage 12-24-jarige verdachten uit deze landen lag tussen ruim twee- tot bijna vijfmaal zo hoog als gemiddeld. Zo'n 10% van de in Nederland wonende jongeren uit de voormalige Sovjet-Unie blijkt in het systeem geregistreerd te staan. Alleen het aandeel jonge Chinese en Afghaanse verdachten lag rond het gemiddelde.

Afgaand op de demografische samenstelling van de jeugd in de grote steden zullen de problemen vermoedelijk de komende jaren niet minder worden.

Informatisering en nieuwe technologie

Vanwege technologische ontwikkelingen en in het bijzonder de verdere informatisering van de samenleving worden de komende decennia ingrijpende veranderingen in het dagelijks leven en in de verhoudingen tussen mensen verwacht (Antón et al. 2001). De verdere opmars van digitale producten en elektronische dienstverlening zal ook het oneigenlijk en onrechtmatig gebruik ervan doen toenemen. De snelheid, de schaal en de groeiende complexiteit van technologie zullen volgens de Foresight-studie meer gelegenheid geven voor het plegen van criminaliteit. Het aantal geschikte doelen neemt toe. Voorbeelden zijn gelduitgifteautomaten, creditcards, mobiele telefoon. De technologie biedt criminelen bovendien meer technische hulpmiddelen, bijvoorbeeld de afluistervrije mobiele telefoon (cryptofoon).

De nieuwe technologieën zullen nieuwe criminaliteit met zich meebrengen of nieuwe varianten van traditionele vormen. Als hoofdvormen worden binnen de ICT-criminaliteit onderscheiden:

- diefstal van informatie, het ontvreemden van wettig beschermde persoons- en bedrijfsinformatie;
- manipulatie van informatie, bijvoorbeeld in het betalingsverkeer;
- beschadiging of vernietiging van informatie, zogeheten cyberterrorisme;
- diefstal van identiteit, het aannemen van een vreemde identiteit om te frauderen;
- handel in informatie, het illegaal verkopen van commerciële databestanden.

Het Britse Crime Prevention Panel spreekt over digitalisering van criminaliteitsvormen. Deze digitale criminaliteit zal slechts door een kleine, technologisch begaafde, groep daders worden gepleegd. Identiteitsdiefstal bijvoorbeeld wordt gepleegd door persoonsinformatie als creditcardgegevens, pincodes, telefoonnummers, computervachtwoorden en dergelijke van burgers te bemachtigen. Via telecommunicatie is het gemakkelijk fysieke en geografische grenzen te overschrijden.

Bij computercriminaliteit bestaat er een andere relatie tussen dader en slachtoffer dan bij gewone criminaliteit. Men veronderstelt dat daders zich door de anonimiteit en onzichtbaarheid minder bewust zijn van de persoon van het slachtoffer, en dat zou tot extremere vormen van criminaliteit kunnen leiden.

Aan de andere kant biedt technologie ook nieuwe mogelijkheden voor de preventie en bestrijding van criminaliteit. Hoogenboom (2001) noemt in zijn scenariostudie technologische veranderingen dan ook de belangrijkste factor in zowel nieuwe vormen van criminaliteit als nieuwe vormen van criminaliteitsbeheersing. Recente ontwikkelingen geven daar al blijk van, zoals de grote toename van het cameratoezicht in korte tijd (Flight 2004) en het toepassen van de DNA-test, die de plaats van vingerafdrukken lijkt te gaan innemen. Nieuwe surveillancetechnieken zullen in de toekomst verder strekken dan het nu bestaande cameratoezicht op individuen en op bezittingen.¹² Niet alleen kunnen via technologie overtredingen gemakkelijker worden waargenomen, maar er kan ook op afstand handhaving plaatsvinden. Een voorbeeld is het gebruik van sensoren, dat in veel bedrijfstakken al een hoge vlucht neemt. Met een vergelijkbare techniek zou een milieuhandhaver op afstand bedrijven kunnen controleren op vervuiling. Sensoren, ook wel *labs in a chip* genoemd, zouden dan op een goedkope manier en in real time de uitstoot van gassen en vloeistoffen kunnen meten. Andere voorbeelden zijn het gebruik van biometrische toegangssystemen, zoals de irisscan op Schiphol die toezicht- en controlepersoneel uitspaart, en de controle op drank- en tabakverkoop aan minderjarigen door middel van een biometrische *smartcard* (duimafdruk of irisscan). Vergelijkbare systemen zijn denkbaar voor kantoorgebouwen, auto's en huizen. Er bestaan al veel toepassingen: chips in deuren om de toegang te controleren, chips ter beveiliging van kunstwerken, chips in vee met informatie over de eigenaar, de vervoerhistorie en het medicijngebruik, om de verspreiding van mond- en klauwzeer en fraude met Europese subsidies te voorkomen, chips in auto's en fietsen tegen diefstal.¹³ Hier zullen nieuwe mogelijkheden ontstaan voor controle en handhaving.

De ontwikkelingen zouden kunnen leiden tot het ontstaan van een nieuwe veiligheidsbranche die verder gaat dan het traditionele werk van de politie en de bestaande veiligheidsdiensten. De aanpak vereist ook nieuwe deskundigheden, bijvoorbeeld voor het gebruik van nu al beschikbare technieken als *crimemapping*. Dit is het maken van criminaliteitskaarten op grond van een database met gegevens over locaties en criminaliteit, die ook op het internet worden gepubliceerd.

Het toenemende gebruik van computers bij de registratie van delicten door de politie zal een tijdelijke toename van het aantal geregistreerde misdrijven tot gevolg hebben.

Voor rechercheurs zijn nieuwe deskundigheden vereist voor het opsporen van criminaliteit op internet, het onderzoeken van in beslag genomen computers en het bestuderen van netwerken en gsm-telefonie. Daarbij kan de privacy van burgers in het geding zijn, wat nieuwe eisen zal stellen aan de screening van personeel en de regulering en controle van het digitaal onderzoek (Eygendaal 2003).

Daarmee lijkt ook privacy een thema in de toekomstige ontwikkelingen van preventie en repressie. De groeiende wens naar meer veiligheid en de dreiging van terrorisme lijken er op dit moment toe te leiden, dat burgers gemakkelijk aspecten van privacy

inleveren, getuige de brede acceptatie van cameratoezicht en het testen op DNA. Een ander voorbeeld is de verruiming van de identificatieplicht. Het nieuwe wetsvoorstel dat de Tweede Kamer inmiddels accepteerde, houdt in dat iedereen in Nederland van veertien jaar en ouder een identiteitsbewijs moet kunnen tonen op de vraag van politie, buitengewone opsporingsambtenaren (bv. boswachters of arbeidsinspectie), douanepersoneel en toezichthouders, onder de voorwaarde dat de controle moet passen in de taakuitoefening. Het effect op het criminaliteitsniveau moet op dit moment niet worden overschat. Omringende landen die al langer een identificatieplicht kennen, hebben immers criminaliteitscijfers die qua niveau vergelijkbaar zijn met de Nederlandse.

Andere toepassingen van technologie zijn te verwachten op biomedisch gebied. Met nieuwe medische technologieën zou ingrijpen in de menselijke geest om crimineel gedrag te voorkomen, mogelijk kunnen worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opsporen bij jonge kinderen van persoonlijkheids- en gedragskenmerken die crimineel gedrag predestineren, en die vervolgens verplicht behandeld zouden kunnen worden. Het spreekt vanzelf dat dergelijke ontwikkelingen ook belangrijke ethische vragen opwerpen, zeker als het over een verhoogde kans en niet over een zekerheid gaat.

De voorbeelden roepen onwillekeurig Orwell's 1984 in herinnering. Schnabel (2002a) stelt vast dat het fenomeen *Big brother is watching you* zich als technologische toepassing inderdaad voordoet, maar dat in afwijking van de voorspellingen de technologie niet alleen ten dienste staat van de controlerende overheid maar ook van de burger zelf. Technologie biedt individuele burgers de mogelijkheid om de eigen omgeving te controleren. Het begrip 'controle' staat wel centraal, maar het blijkt een veelzijdige controle te zijn, niet één 'big brother', maar veel verschillende varianten, veel 'little brothers' en ook 'little butlers' (Bullinga 2002).

Intensivering

De trend van intensivering kan omschreven worden als een sterke oriëntatie op het eigen gevoel en een toenemende betekenis van de belevingscomponent. Als kenmerk van de hedendaagse maatschappij is ook deze trend van belang voor criminaliteit en veiligheid. Boutellier (2002; 2004) hanteert het begrip vitalisme dat hier sterk aan verwant is en spreekt van een cultuur waar de eigen emotie heerst. Hij ziet dit vitalisme zelfs als de paradoxale tegenpool van de grote behoefte aan veiligheid in onze maatschappij. De *drive* achter veel vormen van criminaliteit kan zijns inziens worden beschouwd als de negatieve variant van expressiviteit. Veel hedendaagse criminaliteit heeft een heftig expressief karakter. 75% van de Nederlanders verwacht in 2020 veel of veel meer gevallen van bedreiging en mishandeling, bijna 70% verwacht dat ook voor moord en doodslag en eveneens bijna 70% voor terroristische dreiging. Vrijwel niemand (4-6%) verwacht dat deze vormen van criminaliteit minder zullen worden. Zo doet het uitgaansgeweld zich voor binnen een omgeving die een 'uitbundig carnavalesk karakter' heeft. De trend heeft raakvlakken met het gebruik van alcohol en

drugs in het uitgaansleven en in het verlengde daarvan met de expressieve criminaliteit en overlast die vooral jongeren veroorzaken.

In onderzoek wordt altijd een sterk statistisch verband tussen het gebruik van alcohol en criminaliteit vastgesteld, maar de aard en reikwijdte van het verband blijven veelal onduidelijk. In de jaren 1996, 1998 en 2000 is in het Britse Crime survey onderzocht in hoeverre het geweld onder invloed van alcohol wordt gepleegd (Budd 2003). Volgens schattingen uit dit onderzoek vonden in 1999 1,2 miljoen geweldsdelicten plaats waarbij dit het geval was; ongeveer 40% van de totale geweldscriminaliteit. De nadere analyse van de gegevens maakte duidelijk dat de meeste aan alcohol gerelateerde geweldsincidenten tijdens het uitgaan plaatsvonden. In meer dan de helft van de gevallen was er sprake van een verwonding, in een vijfde van de gevallen maakte de dader van een wapen gebruik. Slechts in 37-39% van de gevallen werd aangifte gedaan. In dit verband tussen alcoholmisbruik en criminaliteit spelen individuele verschillen – bijvoorbeeld het verschil in zelfcontrole – een belangrijke rol. Voor de aard en omvang van de geweldscriminaliteit zou vermindering van de alcoholconsumptie grote effecten kunnen hebben, maar gezien de culturele inbedding van het alcoholgebruik ligt een dergelijke ontwikkeling niet direct voor de hand.

Ook het gebruiken van drugs is nauw aan criminaliteit gerelateerd. Uit de Foresight-studie blijkt dat in de Britse steden 32% van de gearresteerden sporen van heroïne in het bloed heeft. In Nederland zijn daarover geen gegevens bekend. Wel wordt uit de studie *Geregistreerde drugscriminaliteit in cijfers* duidelijk dat drugs zwaar op het werk van politie en justitie wegen; vrijheidsstraffen wegens opiumwettzaken zijn verantwoordelijk voor zo'n kwart van de jaarlijks onherroepelijk opgelegde detentiejaren (Meijer et al. 2003). Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat veel drugscriminaliteit van verslaafden als vermogensdelict wordt geboekt.

Ook opsporingsonderzoeken naar ernstige georganiseerde criminaliteit zijn in meerderheid gericht op opiumwetcriminaliteit.

Het is zeer de vraag of de drugsbestrijding in Europa in de nabije toekomst een verandering zal ondergaan in de richting van decriminalisering. In de praktijk vinden onderdelen van het Nederlandse softdrugsbeleid elders soms navolging. Voorgesteld is wel in enkele middelgrote steden proefprojecten te beginnen met gereguleerde hennepcultuur als aanloop naar een situatie waarin Nederland een proeftuin voor drugsregulering in Europa zou kunnen zijn (Dufour 2003). Recentelijk echter noemde de procureur-generaal van het openbaar ministerie De Wijkerslooth (2003) het decriminaliseren van softdrugs in de Europese Unie en het bedenken van een stelsel om de handel te reguleren 'mooie gedachten maar tegelijkertijd ook dagdromen'. De grote landen binnen de EU zijn op het hoogste politieke niveau niet bereid 'om zelfs maar te bewegen in de richting van de legalisatie van softdrugs'.

De afgelopen jaren heeft de aanpak zich toegespitst op langdurig verslaafden die met veel vermogenscriminaliteit in hun behoefte aan drugs voorzien, de drangvariant

van strafrechtelijke opvang verslaafden. Deze aanpak ging in 2001 in experimentele vorm van start; zo'n 20% van de deelnemers voltooidde het programma. Hun situatie verbeterde en er was minder overlast en criminaliteit.

Op het gebied van drugs wordt ook een rol verwacht van de technologie, bijvoorbeeld van *solvent-free chemistry*. De hersenen zouden dan gestimuleerd kunnen worden om elektronische beelden, interacties en effecten te produceren die nu ontstaan door het gebruik van narcotica. Meer algemeen zullen in het laboratorium gesynthetiseerde drugs naar verwachting de markt van de toekomst bepalen.

De technologie zal ook kunnen helpen bij de opsporing van drugscriminaliteit. Zo zal het mogelijk worden de chemicaliën die voor het vervaardigen nodig zijn, te merken en te volgen (tag and track).

10.4 Verwachtingen en wensen van de bevolking

Wat zijn de verwachtingen van de bevolking over de toekomstige (on)veiligheid en criminaliteit? Welke benadering of aanpak voorziet men voor het jaar 2020? En wat vindt men van de wenselijkheid daarvan? De antwoorden zijn afkomstig uit het onderzoek naar de toekomstverwachtingen dat het SCP voor dit Sociaal en Cultureel Rapport heeft uitgevoerd (TOS'04).

Tabel 10.5 biedt informatie over de verwachtingen die de bevolking heeft over de criminaliteit en veiligheid in het jaar 2020. De verwachtingen zijn onderzocht aan de hand van een algemene stelling en negen stellingen over afzonderlijke problemen. Deze toekomstverwachtingen laten een weinig positief beeld zien. Een grote meerderheid van de ondervraagden, bijna driekwart, is van mening dat de problemen rond veiligheid en criminaliteit in 2020 groter of veel groter zullen zijn dan nu. Als gevraagd wordt naar de afzonderlijke problemen, zijn de antwoorden op de stellingen evenmin positief. Alleen bij 'overlast en rommel op straat' en 'belastingfraude' is het een nipte meerderheid die een stijging verwacht (52%). Voor vermogenscriminaliteit als inbraak en diefstal is dat 58%, voor geweldscriminaliteit, bedreiging en mishandeling zelfs 75%. Voor de ernstigste categorie van geweld, namelijk moord en doodslag, verwacht 69% een toename in 2020.

Rond 70% van de bevolking voorziet een stijging van terroristische dreiging, en zo'n 60% verwacht dit voor de georganiseerde criminaliteit en corruptie. Terrorisme springt er verhoudingsgewijs in deze problemen iets uit. De enquête is overigens voor het grootste deel afgenomen voordat deze dreiging zich door de aanslag in Madrid ook in Europa weer op indringende wijze manifesteerde.¹⁴

Het meest worden grotere problemen voorzien op het terrein van de computercriminaliteit, bijna 85%. Dit ligt ook wel voor de hand, omdat er wel veel aandacht voor het onderwerp is, maar de problemen nu naar verhouding nog gering zijn.

Voor de afzonderlijke problemen is vervolgens de onderlinge samenhang onderzocht. De opvattingen blijken goed als één samenvattende maat te kunnen worden gezien. Als deze maat wordt gehanteerd in de vorm van een schaalscore bestaat er nauwelijks verschil naar achtergrondkenmerken als geslacht, leeftijd en opleiding. Alleen naar regio is er enig verschil: in de zuidelijke regio van Nederland oordeelt men (nog) iets negatiever over de toekomstige criminaliteit en onveiligheid dan in de andere delen van Nederland.

Tabel 10.5 Verwachtingen rond veiligheid en criminaliteit in 2020, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)

	veel groter	groter	ongeveer hetzelfde	kleiner	veel kleiner
in het jaar 2020 zijn problemen rond veiligheid en criminaliteit over het geheel genomen	17,5	55,7	21,7	4,8	0,3
is het probleem van:					
overlast en rommel op straat	4,4	47,2	36,1	11,9	0,4
vermogenscriminaliteit, zoals inbraak en diefstal	11,9	56,2	24,8	6,6	0,2
bedreiging en mishandeling	16,2	59,1	20,4	4,1	0,2
moord en doodslag	16,0	52,9	26,8	4,0	0,3
terroristische dreiging	18,3	50,2	25,0	6,0	0,5
computercriminaliteit	24,7	59,7	13,3	2,1	0,2
georganiseerde misdaad, als drugshandel, mensensmokkel, -handel	18,5	49,5	26,8	4,9	0,4
corruptie	14,2	46,2	35,3	3,9	0,3
belastingfraude	11,2	39,4	41,6	7,2	0,5

Bron: SCP (TOS'04)

In TOS'04 zijn vervolgens vragen gesteld over de benadering en aanpak van criminaliteit en onveiligheid in 2020. Steeds is eerst gevraagd of men een bepaalde benadering of aanpak verwacht, en vervolgens of men die aanpak meer of minder wenselijk acht (tabel 10.6). De verwachting over het naleven van wetten en regels in de toekomst is sterk negatief. Meer dan driekwart van de ondervraagden is het niet eens met de stelling dat wetten en regels in het jaar 2020 beter zullen worden nageleefd. Wel wordt vaak verwacht dat burgers in 2020 meer zelf verantwoordelijk zullen zijn voor de veiligheid in hun woonomgeving. 82,5% van de ondervraagden denkt dat dit wel het geval is, maar een vrij grote minderheid van 37,5% vindt dit toch niet wenselijk.

Tabel 10.6 Verwachtingen en wensen omtrent de aanpak van problemen rond criminaliteit en veiligheid in 2020, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004, (in procenten)

	ja	nee	zeer wense- lijk	wense- lijk	onwen- selijk	zeer onwen- selijk
in het jaar 2020						
worden wetten en regels beter nageleefd	21,1	78,9	.	.	.	.
zijn burgers meer zelf verantwoordelijk voor de veiligheid in hun woonomgeving	82,6	17,4	10,8	51,7	32,4	5,1
is binnen het onderwijs meer aandacht voor het voorkómen van criminaliteit	81,6	18,4	50,4	47,8	1,3	0,5
is binnen de opvoeding van kinderen meer aandacht voor het voorkómen van criminaliteit	67,1	32,9	59,5	39,4	0,8	0,3
wordt cameratoezicht meer toegepast	94,2	5,8	31,4	54,4	13,2	1,1
worden andere technologische hulpmiddelen, zoals DNA-techniek, ruimer toegepast	97,3	2,7	59,0	38,4	2,1	0,5
wordt toezicht meer door particuliere beveiliging toegepast	88,7	11,3	16,7	55,7	25,2	2,3
werkt de politie beter samen met andere instanties, zoals de hulpverlening	70,1	29,9	.	.	.	.
worden zowel meer verdachten aangehouden als bestraft	51,0	49,0	.	.	.	.
wordt geweldscriminaliteit strenger bestraft	60,6	39,4	74,3	23,7	1,3	0,7
zijn drugs uit het strafrecht gehaald	27,0	73,0	.	.	.	.
wordt criminaliteit van allochtone jongeren effectiever aangepakt dan nu	56,67	43,4	.	.	.	.

Bron: SCP (TOS'04)

Vooraf van de verruiming van cameratoezicht en het inzetten van andere technologische hulpmiddelen zoals DNA-technieken wordt veel verwacht. Respectievelijk 94% en 97% van de bevolking voorziet dat deze technieken meer en ruimer zullen worden toegepast. Het merendeel van de ondervraagden vindt dit ook wenselijk; 86% vindt verdere uitbreiding van cameratoezicht wenselijk of zeer wenselijk en zelfs 97% vindt dit voor het toepassen van andere technologische middelen, zoals DNA-technieken.

Een grote meerderheid van de bevolking denkt dat in 2020 toezicht meer door particuliere beveiliging wordt uitgeoefend, 88%. Ook dit vindt een – weliswaar iets kleinere – meerderheid wenselijk of zeer wenselijk, 72%.

Wat betreft de criminaliteitspreventie verwacht men dat er in 2020 vooral binnen het onderwijs meer aandacht is voor het voorkómen van criminaliteit, 82% van de ondervraagden denkt dat dit het geval is. Wat minder voorziet men toegenomen aandacht voor criminaliteitspreventie in de opvoeding van kinderen, 67%. De ondervraagden geven echter vrijwel unaniem aan dat het wenselijk of zeer wenselijk is dat er meer

aandacht komt voor criminaliteitspreventie, zowel in het onderwijs als in de opvoeding van kinderen.

Wat minder uitgesproken zijn de verwachtingen over het werk van politie en justitie. 70% denkt dat de politie beter zal samenwerken met andere instanties, zoals de hulpverlening. 61% verwacht dat geweldscriminaliteit strenger zal worden bestraft. Opmerkelijk hierbij is de hoge wenselijkheid: 98% vindt het wenselijk dat geweldscriminaliteit strenger wordt bestraft, 74% vindt het zelfs zeer wenselijk.

Slechts een duidelijke minderheid, 27%, verwacht dat in 2020 drugs uit de sfeer van het strafrecht zullen zijn gelicht.

Met behulp van principale componentenanalyse is gekeken in hoeverre van elkaar onafhankelijke dimensies in het oordeel over de wenselijkheid kunnen worden onderscheiden. Het blijkt dat drie dimensies kunnen worden onderscheiden (tabel 10.7). De eerste dimensie wordt gekenmerkt door de wenselijkheid van meer toepassing van cameratoezicht en technologische hulpmiddelen, meer sociale preventie en door het strenger straffen van geweldscriminaliteit. Deze wordt 'wenselijkheid algemene intensivering' genoemd.

De tweede dimensie waarop meer toezicht door particuliere beveiliging, camera-toezicht en sociale preventie overheersen, wordt betiteld als 'wenselijkheid formeel toezicht en technologie'.

De derde dimensie wordt sterk bepaald door de eigen verantwoordelijkheid en – in mindere mate – door sociale preventie en (negatief) technologische hulpmiddelen. Deze dimensie wordt betiteld als 'eigen verantwoordelijkheid en sociale preventie'. De coëfficiënten geven aan hoe sterk de verwachtingen samenhangen met deze dimensies.

Tabel 10.7 Samenhang in de wenselijkheid van maatregelen voor de aanpak van criminaliteit en onveiligheid in 2020 (in componentladingen)

	dimensies		
	algemene intensivering	(meer) formeel toezicht en technologie	(meer) eigen verantwoordelijkheid en sociale preventie
in het jaar 2020:			
zijn burgers meer zelf verantwoordelijk voor de veiligheid in hun woonomgeving	0,12	0,43	0,82
is binnen het onderwijs meer aandacht voor het voorkómen van criminaliteit	0,67	-0,46	0,30
is binnen de opvoeding van kinderen meer aandacht voor het voorkómen van criminaliteit	0,68	-0,48	0,26
wordt cameratoezicht meer toegepast	0,63	0,43	-0,29
worden andere technologische hulpmiddelen, zoals DNA-techniek, ruimer toegepast	0,73	0,12	-0,25
wordt toezicht meer door particuliere beveiliging toegepast	0,46	0,64	0,07
wordt geweldscriminaliteit strenger bestraft	0,67	-0,10	-0,23

Bron: SCP (TOS'04)

Het oordeel over de wenselijke aanpak verschilt naar kenmerken van de bevolking. De wens voor 'algemene intensivering' in de aanpak van criminaliteit wordt het meest geuit door 55-plussers, lager opgeleiden (voortgezet beroepsonderwijs en mavo) en respondenten in Zuid-Nederland.

Over de wenselijkheid van formeel toezicht en technologie zijn vrouwen wat positiever dan mannen. De leeftijdscategorie en de opleiding maken echter een groter verschil. De wenselijkheid van formeel toezicht en technologie wordt vaker naar voren gebracht door de 55-plussers dan door jongeren, en meer door laagopgeleiden dan door de hogere opleidingscategorie. De regio is hierin niet van belang.

Vrouwen uiten de wens voor een grotere eigen verantwoordelijkheid en sociale preventie relatief vaak. Ook hier is het verschil naar leeftijd groter dan het verschil tussen mannen en vrouwen. De 55-plussers zijn positiever dan de andere leeftijdscategorieën over de wenselijkheid van meer verantwoordelijkheid voor de veiligheid (in hun woonomgeving) van de burgers. Het opleidingsniveau en de regio maken geen verschil.

Tot slot is gekeken hoe de verwachtingen zich verhouden tot het oordeel over de wenselijkheid van de verschillende benaderingen (tabel Bro.8 in de bijlage). Er blijkt een duidelijke samenhang te bestaan tussen de verwachtingen over de toekomstige onveiligheid en criminaliteit en vooral de wens voor een intensivering van de aanpak. Die samenhang gaat in een richting die voor de hand ligt: hoe negatiever de verwachtingen voor de toekomst, hoe groter de wens voor een intensivering van de aanpak.

Daarnaast bestaat een meer bescheiden verband tussen een negatieve verwachting en de wenselijkheid van meer formeel toezicht en technologie en de (on)wenselijkheid van een grotere eigen verantwoordelijkheid en sociale preventie van burgers.

10.5 Slotbeschouwing

Wetenschappelijke onderbouwing en kwantitatieve voorspellingen zijn voor de toekomstige veiligheidssituatie (nog) niet goed mogelijk. Vanuit een economische invalshoek is daar wel een begin mee gemaakt. Uitgangspunt daarvoor vormt een rekenmodel waarin de interacties tussen wetsovertreders, (potentiële) slachtoffers en de overheid in onderlinge samenhang moeten kunnen worden beschouwd. Gegevens die daarvoor geschikt zijn, zijn er nog onvoldoende. Theeuwes en Van Velthoven (1994) stelden al eerder een model op en meer recentelijk heeft ook het SCP een model uitgewerkt (Van der Torre en Van Tulder 2001). In beide studies wordt gevonden dat naast demografische en sociaal-economische factoren strafrechtelijke variabelen (pakkans en strafmaat) een significant effect op de criminaliteit hebben.

Van Velthoven (2002) illustreert aan de hand van het 'marktmodel' van Ehrlich hoe een samenhangende analyse er zou kunnen uitzien. Hij bespreekt de invloed op de criminaliteit van drie maatschappelijke ontwikkelingen – de informatie- en communicatietechnologie, mondialisering en afnemende sociale cohesie – in samenhang met de invloed van het strafrisico – de pakkans en strafmaat. De rol van ICT zou dan inhouden dat er in de sfeer van financieel-economische criminaliteit voor (potentiële) delinquenten meer te halen valt. Daar staat dan tegenover dat ICT ook tot een verbetering van de opsporing leidt, omdat meer en beter gebruik van informatica voor de politie een vrij grote productiviteitsstijging mogelijk kan maken.

Een kwantitatieve vertaling van deze en van de hiervoor besproken ontwikkelingen is voorlopig nog toekomstmuziek. Wij beperken ons in deze slotbeschouwing tot het trekken van een aantal conclusies van kwalitatieve aard en signaleren enkele problemen en dilemma's voor de praktijk van preventie en bestrijding van criminaliteit.¹⁵

Gezien de ontwikkelingen ligt het voor de hand vooral de nadruk te leggen op veranderingen die zullen plaatsvinden. Er zijn echter ook belangrijke constanten. Zo zal er ook in de toekomst sprake zijn van uiteenlopende vormen van criminaliteit. Deze zal net als nu ofwel instrumenteel van karakter zijn en gericht op financieel gewin (bv. diefstal en fraude), ofwel expressief van aard, zoals geweldscriminaliteit, vandalisme en openbareordeproblemen. De daders zullen ook net als nu variëren van opportunistische plegers, vooral jonge mannen, die gebruik maken van de gelegenheid, tot carrièrecriminelen en terroristen.

Nieuwe kansen voor de criminaliteit

Uit de trends in het verleden en de vergelijking met andere landen wordt duidelijk dat een aantal brede maatschappelijke ontwikkelingen die in economisch opzicht positief zijn, negatief uitwerken op de criminaliteit en onveiligheid; ze beïnvloeden

de gelegenheidsstructuur. Die ontwikkelingen zijn nog niet ten einde. Ook in de toekomst zullen open grenzen, het vrije verkeer van mensen en betere computerfaciliteiten nieuwe gelegenheden voor criminaliteit en onveiligheid bieden. Daarnaast zullen trends als schaalvergroting van ondernemingen, toenemende organisatorische complexiteit en afhankelijkheid van geautomatiseerde systemen tot grotere risico's leiden. Ook de toename van het aantal en de snelheid van de verplaatsingen van mensen, maar ook van goederen en diensten, en de technologische ontwikkelingen zijn nog niet ten einde. Ze bieden een infrastructuur die ook criminelen ten dienste zal staan (Hoogenboom 2001). Daarnaast blijken nieuwe producten die in het Foresight-project zijn aangeduid met het acroniem CRAVED (concealable, removable, available, valuable, enjoyable, disposable), zoals mobiele telefoon en laptop, sterk gevoelig te zijn voor criminele activiteiten.

Nieuwe middelen voor beveiliging

Daar staat tegenover dat een breed scala van bewakingstechnieken en beveiligingsmiddelen dit soort criminaliteit kan doen afnemen. Een verdere toename van functioneel toezicht kan daar een bijdrage aan leveren, maar meer in het oog springend zijn nieuwe technopreventieve maatregelen in het verlengde van maatregelen die eerder succesvol waren bij het voorkomen van autodiefstal en woninginbraak. Op dit gebied worden nieuwe maatregelen verwacht. Als voorbeeld kan dienen het aanbrenge van chips en trackingsystemen die het beter dan bestaande merksystemen mogelijk maken de eigenaars van gestolen goed te achterhalen. Die extra beveiliging heeft overigens een keerzijde: de criminaliteit zal voor een deel harder kunnen worden. Het ram-kraken is een crimineel antwoord op de betere beveiliging van panden. Zo kan de beveiliging van de auto tegen diefstal ertoe leiden dat de dief zwaardere middelen en ook geweld tegen de eigenaar gebruikt.

Daling van de opportunistische criminaliteit

In het verlengde van de bestaande trend zou een verdere geleidelijke daling kunnen optreden van die vormen van criminaliteit die een opportunistisch karakter hebben. Het beperken van de gelegenheid door inzet van (nieuwe) technische middelen speelt daar een rol in. Omdat dergelijke delicten een groot deel van de criminaliteit uitmaken, kan zij als geheel verder dalen. De leeftijdsopbouw van de bevolking (vergrijzing) speelt hierin nog maar een geringe rol. De leeftijdsgroep jongeren (12-24 jaar) neemt in aantal nog toe en hun aandeel in de bevolking blijft nog vrijwel gelijk. Wel van belang is de vooral in stedelijke gebieden veranderende etnische samenstelling van de jonge bevolking. Daarnaast is er een groei van het aantal ouderen, en een mogelijke verandering in leefstijl die met het ouder worden gepaard gaat. De mogelijkheid bestaat dat de directe woonomgeving weer belangrijker wordt en dat de informele controle in de buurt weer toeneemt.

Ongelijke verdeling

In de andere vormen van criminaliteit – relatief zware vermogenscriminaliteit met minder opportunistische daders en expressieve criminaliteit en ernstig geweld – spelen andere factoren een rol. Hierin is de maatschappelijke context van intensivering, met de sterk op expressie gerichte (jeugd)cultuur een belangrijke factor. Ook is de rol van alcohol in de geweldscriminaliteit in de publieke ruimte en in de sfeer van het gezin en relaties waarschijnlijk in de toekomst weinig anders dan nu.

Daarnaast zullen andere drijvende krachten achter deze criminaliteit hun invloed blijven doen gelden: armoede, psychische problemen, de gezinssituatie, de samenstelling van de bevolking. De omvang van de groep jongeren die geen sterke binding heeft met de maatschappij, is hier van belang evenals de gevoelens van uitsluiting en relatieve achterstelling. De ontwikkeling van de integratieproblematiek houdt daar verband mee. Harchaoui (2004) legt vanuit dat perspectief een verband met criminaliteit als de diefstal van gsm-toestellen, scooters, merkkleding, enzovoort, door Marokkaanse jongeren. Maar dit kan ook betrekking hebben op in Nederland geboren autochtone jongeren met achterstanden in sociaal-economisch opzicht.

Ook in 2020 zullen al deze factoren waarschijnlijk tot een sterk ongelijke verdeling van criminaliteit en onveiligheid leiden vanwege de samenhang met sociaal-economische omstandigheden, etnische herkomst en vanwege de concentratie van problemen in stedelijke gebieden en daarbinnen in achterstandswijken. De concentratie van criminaliteit kan verder toenemen, als bijvoorbeeld de maatregelen om de integratie van migranten te vergroten niet succesvol zijn (Schnabel 2002b), en het sociaal beleid gericht op de jeugd en op de verbetering van de leefomgeving niet aanslaat. Van belang is hier of het nieuwe beleid gericht op de wijk en de buurt resultaat boekt en tot verbetering van de leefomgeving leidt. Het stereotiepe schrikbeeld van scenariostudies zoals de Britse Foresight-studie is dat er een ontwikkeling plaatsvindt waarin delen van het publieke domein tot no-go area worden waar een voortdurende dreiging bestaat van misdaad en geweld.

Behoefte aan veiligheid groeit

Het grote belang dat burgers aan veiligheid en rechtshandhaving toekennen en de grote behoefte aan veiligheid zullen door een daling van het algemene criminaliteitscijfer niet direct afnemen.

De behoefte aan veiligheid is slechts voor een deel te herleiden tot de feitelijke ontwikkelingen van criminaliteit en onveiligheid. Ook op grond van de samenstelling van de bevolking kan hierin een toename worden verwacht. Het groeiende aantal ouderen speelt een rol en zeker ook de hoge verwachtingen en eisen die burgers aan de overheid en de politie stellen.

Bovendien bestaat het idee dat onze samenleving door bijzonder veel geweld wordt gekenmerkt. Junger-Tas (2002) heeft eerder vraagtekens bij de juistheid van die veronderstelling geplaatst. De beleving van en bezorgdheid over veiligheid lijken voor een deel voort te komen uit de grote afkeer van geweld die in Nederland en ook in andere landen in Europa bestaat. Die trend van afkeer van geweld zal zich waar-

schijnlijk voortzetten. Tegelijkertijd is er veel geweld op de televisie en in video- en computerspelletjes. Een vraag is of dit virtueel geweld in de toekomst minder zal worden gewaardeerd of zelfs afgewezen. Is op dit vlak een imagoverandering te verwachten? (De Beaufort 2002). In dat geval zou het aanbod van geweld op de televisie en in computerspellen verminderen. Tot nu toe lijkt de trend echter dat ervaringen met 'virtueel geweld' een steeds grotere plaats krijgen. Dat hoeft weliswaar niet direct tot meer echt geweld te leiden, maar het draagt wel bij aan het beeld dat geweld gewoon is (Kommer 1999).

Wereldwijde problemen in eigen land

Massale ordeverstoringen hebben meestal specifieke achtergronden die moeilijk voorspelbaar zijn; ze houden verband met de ontwikkeling van ideologische tegenstellingen binnen Nederland en daarbuiten. Als gevolg van integratieproblemen en door het proces van globalisering komen wereldwijde problemen sterker in Nederland tot uiting, waardoor er meer ordeverstoringen kunnen ontstaan. De wellicht toenemende betrokkenheid van Nederland bij conflicten elders, speelt hierbij een rol. Bovendien kunnen allochtone bevolkingsgroepen in Nederland bij conflicten of bij extreme groeperingen in de landen van herkomst betrokken raken.

Computercriminaliteit groeit

Elektronische criminaliteit of computercriminaliteit zal waarschijnlijk toenemen. Hierbij moet men denken aan diefstal van elektronische diensten, van intellectueel eigendom, van kennis en informatie, en aan illegale handel (drugs, medicijnen). Financiële criminaliteit kan toenemen als gevolg van de schaalvergroting van ondernemingen. Door deze groei en het op internationale schaal werkzaam zijn, met toenemende stromen van goederen en financiële transacties, worden sociale en professionele relaties anoniemer, wat weer een toename van fraude tot gevolg kan hebben.

Opdrijvende factoren zijn ook de grote afhankelijkheid van geautomatiseerde systemen en de ondoorzichtigheid van internationale geldstromen. De digitale criminaliteit zal voorbehouden zijn aan een kleine groep gespecialiseerde daders. Hier tegen is bij politie en justitie de invoering van nieuwe werkwijzen vereist, gepaard gaande met vernieuwingen in het politieonderwijs (Hoogenboom 2001).

Voor de georganiseerde criminaliteit geldt dat de toename ook afhangt van internationale ontwikkelingen. De drugshandel in Nederland is afhankelijk van ontwikkelingen in de vraag naar drugs buiten Nederland. Er zijn toenemende mogelijkheden voor illegale handel door het opengaan van de Oost-Europese markt. Haen Marshall (1999) noemt dit de prijs voor de internationalisering van Nederland.

Omslag bij de overheid

Een cruciale vraag is of de overheid voldoende op dit alles is toegerust en een adequaat antwoord heeft op de in dit hoofdstuk geschetste trends. In vergelijking met enkele decennia terug is het criminaliteits- en veiligheidsbeleid nu sterk geïntensiveerd. Decriminalisering en het zuinig toepassen van strafrecht waren in de periode

1960-1980 nog uitgangspunten van het beleid. De verandering is begonnen met het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* uit 1985 (TK 1984/1985). Daarin was strafrechtelijk ingrijpen tegen veelvoorkomende criminaliteit overigens nadrukkelijk het sluitstuk van preventie. Burgers, maatschappelijke organisaties en bestuurlijke overheden werden medeverantwoordelijk gesteld voor de preventie en bestrijding van criminaliteit. In de periode die volgde, hebben de overheid en particulieren veel geïnvesteerd in preventie. Dat gebeurde zowel in de vorm van toezicht (denk aan bedrijfsbeveiligers, particuliere bewakingsdiensten en stadswachten), als in technopreventie (hang- en sluitwerk van woningen). In deze strategie van samenwerking heeft de 'markt' een grote rol gekregen en nam de particuliere beveiliging sterk toe.¹⁶

Toch wordt in de nota *Criminaliteitsbeheersing* nog vastgesteld dat er een tekort aan toezicht was (TK 2000/2001). Daarnaast werd geconstateerd dat de pakkans te laag was, de strafrechtelijke afdoening te traag en dat de interventies te weinig effectief waren.

De afgelopen jaren zijn politie en justitie onder grote maatschappelijke druk komen te staan van de media en de politiek. Voor het huidige kabinet is het bevorderen van een veiliger samenleving een centrale doelstelling. In de periode 2008-2010 zouden de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20% tot 25% moeten zijn gedaald, en zouden burgers zich ook aanmerkelijk veiliger moeten gaan voelen. De aandacht is hierbij sterk gericht op een versterking van het strafrechtelijk systeem.

De criminaliteitsbestrijding heeft een repressiever karakter gekregen en in het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* ligt het accent op prestaties, stroomlijnen van procedures, het vergroten van de efficiëntie en de effectiviteit (TK 2002/20030). De politie heeft zich verplicht extra zaken bij het openbaar ministerie aan te brengen en zal extra boetes opleggen en extra staandhoudingen uitvoeren. De aanpak van Justitie is zich sterker gaan richten op de dader. Hierin zijn de veelplegers een belangrijke prioriteit geworden vanwege de nadelige effecten van hun criminaliteit op de leefbaarheid in de steden. Omdat zij vaak veelvuldig lichtere delicten als winkeldiefstal, autokraak en inbraak plegen, krijgen ze hiervoor steeds korte vrijheidsstraffen opgelegd, waarna ze zich opnieuw aan deze criminaliteit schuldig maken. In de nieuw ontwikkelde aanpak voor de meest actieve groep (meerderjarige) veelplegers wordt hun hele crimineel verleden bekeken en niet alleen het afzonderlijke delict en kan een langere vrijheidsbenaming worden opgelegd (tot maximaal twee jaar).

Partners in veiligheid

Tegelijkertijd wordt nu opnieuw sterk benadrukt dat anderen hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid moeten nemen. In de rapportage van mei 2004 over de voortgang van het veiligheidsprogramma wordt aangegeven dat het veiligheidsprogramma inmiddels in de fase is beland waarin een rechtstreeks beroep wordt gedaan op de burger om een bijdrage te leveren aan de veiligheid (TK 2003/2004a). Recent verscheen een nota over criminaliteitspreventie (TK 2003/2004b), waarin veiligheid wordt gezien als een gedeelde verantwoordelijkheid van overheden, maatschappelijk middenveld en burgers, als 'partners in veiligheid'.

De hier beschreven ontwikkelingen maken het aannemelijk dat onveiligheid en criminaliteit ook in 2020 nog urgente problemen zullen zijn. Door de omvang ervan zal de overheid ook in de toekomst slechts gedeeltelijk kunnen voorzien in de grote 'vraag' naar strafrecht. Uit het grote aanbod van zaken zullen ook dan keuzen moeten worden gemaakt voor opsporing en vervolging. Daarbij doen zich onder invloed van de technologie nieuwe problemen voor, die ook specifieke expertise vereisen. Er zal waarschijnlijk een verdere groei van de particuliere beveiliging te zien zijn. Deze zal zich moderniseren, nieuwe technieken (ICT, biometrie) toepassen en gecompliceerdere beveiligingssystemen ontwikkelen.

Een nieuwe aandacht voor preventie met andere dan strafrechtelijke middelen, lijkt daarom op z'n plaats. Het ziet ernaar uit dat een sterk beroep zal worden gedaan op zelfregulering en dat verantwoordelijkheden zullen worden gelegd bij burgers, bedrijfsleven en particuliere beveiliging. Daar zijn ook aanknopingspunten voor. Burgers blijken zich inderdaad (mede)verantwoordelijk te voelen voor veiligheid. Maar de vraag is of de verwachtingen over de effecten van verantwoordelijkheidstoedeling aan de bevolking altijd realistisch zijn (Maas-de Waal 2003). Een zorgvuldige afweging van welke activiteiten in welke mate aan burgers of aan verschillende soorten toezichthouders kunnen of moeten worden overgelaten, is van groot belang. Zo appelleren de projecten gericht op de wijk en de buurt sterk aan de betrokkenheid van burgers; burgers dienen hierin zelf een actieve rol te spelen en zij zouden elkaar meer op gedragsregels moeten durven aanspreken. Dit veronderstelt dat burgers conflicten kunnen regelen en een goede inschatting maken van wanneer en hoe ze dat zouden moeten doen. Dit lijkt wel erg veel gevraagd en is bovendien ook niet zonder gevaar. De mogelijkheden om burgers te activeren zullen, vooral in stedelijke buurten waar nauwe relaties tussen burens en buurtgenoten niet vanzelfsprekend zijn, beperkt zijn. Daarbovenop komen de soms grote sociale en culturele verschillen en de etnische en culturele diversiteit, die leiden tot een gebrekkige communicatie of het ontbreken ervan, en vermoedelijk ook tot onveiligheidsgevoelens en een verminderde geneigdheid zelf corrigerend op te treden. Het is dus nog de vraag of de 'partners in veiligheid' altijd in staat zullen zijn de hun toebedachte verantwoordelijkheden waar te maken. Van de Bunt (2003) wijst erop dat dit proces van 'responsabilisering' (Garland 1996) waarbij de samenleving als geheel taken krijgt en activiteiten moet ontplooiën om de criminaliteit tegen te gaan, bovendien gepaard gaat met veel nieuwe regels en voorschriften. Hij noemt meldingrichtlijnen, gedoogcriteria, huisregels, bedrijfsinterne milieuzorgvoorschriften, ethische codes, kwaliteitscertificeringen, enzovoort.

De beperkingen van het strafrecht

Het strafrecht heeft niet alleen kwantitatieve maar ook kwalitatieve beperkingen, of zoals Boutellier (2002) stelde 'het [strafrecht] kan niet zoveel'. Het werkt traag en is weinig succesvol. Een betere afweging van preventieve en repressieve maatregelen, zoals recent bepleit door De Waard (2004), is ook daarom gewenst. Het beroep op de politie en justitie zou er door kunnen verminderen, maar dit vereist wel een goed inzicht in

de geschiktheid en de effectiviteit van maatregelen: welke middelen moeten voor welke criminaliteit, voor welke dadergroepen worden ingezet? Preventieprojecten hadden in het verleden vaak een tijdelijk karakter. Uit het onderzoek dat het SCP op verzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling uitvoerde, blijkt dat de effectiviteit van instrumenten vaak slechts zeer beperkt is geëvalueerd (Wittebrood en Van Beem 2004). Het Nederlands onderzoek kan daar op dit moment dus weinig uitsluitsel over geven.

Ook het inzicht in de effectiviteit van strafrechtelijke maatregelen is tot nu toe beperkt. Voor de toekomst van het sanctiebeleid hebben Van Ruller (1999) en Junger-Tas (2002) ingrijpende veranderingen voorspeld. De detentietijd zou kunnen worden bekort en er zouden veel meer maatregelen buiten de muren van de penitentiaire inrichting kunnen worden opgelegd, vooral door gebruik te maken van technologische ontwikkelingen zoals het elektronisch toezicht, en door het behandelen van gestoorde criminelen met farmaceutische middelen.

Het oordeel van de burgers

In de afweging van de verschillende maatregelen vereist de maatschappelijke acceptatie en het oordeel van burgers extra aandacht. De afgelopen jaren heeft de beleving van onveiligheid van burgers veel aandacht gekregen. Het terugdringen van onveiligheidsgevoelens is ook een steeds belangrijker doelstelling van beleid geworden. Onder het begrip onveiligheidsbeleving gaan echter heel verschillende zaken schuil. Het begrip heeft niet alleen betrekking op gevoelens van angst, maar ook op de risicoperceptie van burgers – hun inschatting van de kans om slachtoffer van een misdrijf te worden – en hun bezorgdheid over de wijze waarop de criminaliteit zich maatschappelijk ontwikkelt. De laatste twee betekenissen hoeven met gevoelens van angst die persoonlijk wordt ervaren, weinig te maken te hebben. Het begrip onveiligheidsbeleving is een weinig eenduidig begrip en dit maakt het lastig er goede aangrijpingspunten voor beleid voor te ontwikkelen.¹⁷

Recentelijk is de aandacht voor de mening van de bevolking verbreed naar het vertrouwen dat burgers stellen in de politie en justitie. Over het vertrouwen in de rechtspraak heeft het SCP een verkenning gepubliceerd (Dekker et al. 2004). Daaruit blijkt dat het oordeel over de rechtspraak sterk samenhangt met het vertrouwen in andere instituties. Het vertrouwen blijkt ook sterk samen te hangen met het oordeel over het optreden tegen criminaliteit en de bestraffing van misdrijven. Mensen die weinig vertrouwen hebben in de rechtspraak, vinden het optreden van politie en justitie tegen criminaliteit te zacht en zijn van mening dat criminaliteit te licht wordt bestraft. De literatuur laat echter ook zien dat er naast een roep om strengere straffen altijd steun is voor initiatieven die gericht zijn op resocialisatie en op preventie van de criminaliteit.

De hier gerapporteerde gegevens laten zien dat de bevolking een bijzonder negatief beeld heeft van de criminaliteit en onveiligheid in de toekomst. Het lijkt van belang in onderzoek en beleid hier verder aandacht aan te besteden.

Brits onderzoek dat was gericht op het brede publiek, wijst uit dat de algemene kennis van de bevolking van het strafrechtssysteem en de straffen die worden opgelegd, gering is. Het beeld van burgers bleek op belangrijke punten niet juist (Chapman et al. 2002). Uit dat onderzoek komt ook naar voren dat het verschaffen van feitelijke informatie over het afdoen van zaken en over de straffen die worden opgelegd, een positieve invloed heeft op de houding van burgers en het vertrouwen in het strafrechtssysteem. In Nederland is over de kennis die de bevolking heeft van de criminaliteit en het strafrecht weinig bekend, maar het is waarschijnlijk dat deze ook hier beperkt is.

Als de burger gevraagd wordt naar de beste de aanpak van onveiligheid, komen er ook in de hier gerapporteerde uitkomsten twee voorkeuren naar voren. Naast strengere straffen wordt er duidelijk meer aandacht voor criminaliteitspreventie in het onderwijs en in de opvoeding gewenst.

Tabel B10.8 Verschillen in wenselijkheid van aanpak onveiligheid naar toekomst verwachting en persoonskenmerken (regressiecoëfficiënten)

wenselijkheid	algemene intensivering	(meer) formeel toezicht en technologie	(meer) eigen verantwoordelijkheid en sociale preventie
	bèta	bèta	bèta
model 1			
toekomst onveiligheid (schaalscore)	0,25	0,09	-0,12
model 2			
toekomst onveiligheid (schaalscore)	0,23	0,05	-0,11
geslacht		0,05	0,06
16-34 jaar		-0,12	-0,18
35-54 jaar		-0,13	-0,10
≥ 55 jaar		-	-

Bron: SCP (TOS'04)

Noten

- ¹ De grootste toename deed zich voor in de periode 1970-1985, daarna was de groei geringer en was er enkele jaren een kleine daling. Rekening houdend met de bevolkingstoename verzesvoudigde de geregistreerde criminaliteit.
- ² Merk op dat de stijging in de slachtofferenquêtes veel geringer is. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door een verbeterde registratie door de politie. Het *dark number*, het verschil tussen de geregistreerde en niet-geregistreerde criminaliteit, is in de loop van jaren steeds geringer geworden.
- ³ In Nederland is deze net als in Duitsland, Frankrijk en Engeland al sinds 1984 stabiel.
- ⁴ In ons land is dit aandeel zo'n 50% tegen 25% tot 35% in andere landen.
- ⁵ De Britse criminologen Hughes, McLaughlin en Muncie (2002) wijzen voor de toekomst van de criminaliteit en veiligheid eveneens op technologische ontwikkelingen en globalisering, en wijzen daarnaast op de toename van het individualisme en de groei van sociaal-economische ongelijkheid.
- ⁶ Vergelijk ook Barkan (2000).
- ⁷ De omgeving kan ook bedreigend zijn vanwege controle- of opsporingsactiviteiten. Ook in het criminele milieu zijn risico's aanwezig, bijvoorbeeld in de vorm van bedrog (*ripdeals*) of buitensporig geweld als reactie op zakelijke meningsverschillen.
- ⁸ Het delict is omschreven in art. 250a, Wetboek van Strafrecht. Internationaal vat men mensenhandel breder op, namelijk als sociaal-economische uitbuiting die ook in andere sectoren dan de prostitutie plaats kan vinden, zoals in de horeca, landbouw en in het huishouden. Ook het VN-mensenhandelprotocol, dat Nederland eind 2000 ondertekende (maar nog niet ratificeerde), kent een bredere definitie.
- ⁹ Het aandeel vrouwen neemt in de laatste twee jaren toe.
- ¹⁰ Individualisering is het proces van verminderde afhankelijkheid van het individu van zijn directe omgeving en van toenemende keuzevrijheid bij de inrichting van het eigen leven.
- ¹¹ Duitsland, Engeland, Frankrijk en Spanje hebben een uitgebreidere antiterrorwetgeving dan België, Nederland en Denemarken. Daarin is ook 'ondersteuning', 'medewerken aan en propaganda maken voor terrorisme' strafbaar gesteld.
- ¹² Zo kunnen beveiligingscamera's om veelplegers op te sporen een signaal geven zodra ze een bekende winkeldief opmerken. Het systeem vergelijkt de gezichten van klanten met foto's van veelplegers in een database.
- ¹³ Een voorbeeld op het terrein van preventie is de Italiaanse inzending voor de Europese preventieprijs. Deze maakt gebruik van biometrische gegevens van klanten bij het binnengaan van banken in het kader van preventie van overvallen. De kosten daarvan zijn zo'n tiende van de kosten van een bewakingsbeambte.
- ¹⁴ Ongeveer een derde deel van enquête vond na deze aanslag plaats; de antwoorden van de later ondervraagden verschillen niet significant van de eerder ondervraagden.
- ¹⁵ Een toekomstverkenning, vooral in het geval van scenario's, behandelt soms ook beleidsstrategieën die het mogelijk maken op de ontwikkelingen te anticiperen. Dit voert voor deze beknopte verkenning te ver.
- ¹⁶ In veel Westerse landen is de particuliere beveiliging al groter dan de reguliere politie. In Nederland ligt de verhouding ongeveer op 1 : 2 (De Waard 1999).
- ¹⁷ Daarbij stelden Engelse onderzoekers Ditton en Farrell bovendien de vraag waarom er alleen aandacht is besteed aan de emotie angst in relatie tot criminaliteit. Volgens hen is 'anger', boosheid, een belangrijke reactie op criminaliteit die is veronachtzaamd.

Literatuur

- Antón, P.S., R. Silbergliitt en J. Schneider (2001). *The Global Technology Revolution*. Santa Monica, Cal.: Rand National Defense Institute.
- Barkan, S. (2000). 'Household Crowding and Aggregate Crime Rates'. In: *Journal of Crime and Justice* 23 (1), p. 43-64.
- Beaufort, I. de (2002). 'We kunnen straks toekomstig crimineel gedrag opsporen'. In: *Terugblik en toekomst (jaarverslag)*. Den Haag: ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2004). 'Op zoek naar waarden, normen en wat dies meer zij'. In: SCP, *Bindingloos of bandeloos*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 103).
- Bruinsma, G.J.N., H.G. van de Bunt en I. Haen Marshall (2001). *Met het oog op de toekomst. Verkenning naar de kennisvragen over misdaad en misdaadbestrijding in 2010*. Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (achtergrondstudie 24).
- Budd, T. (2003). *Alcohol-related Assault: Findings from the British Crime Survey*. Londen: Home Office online report, www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr3503pdf.
- Bullinga, M. (2002). In *Total SelfControl*. Den Haag: Ten Hagen & Stam Uitgevers.
- Bunt, H.G. van de (2003). 'Op het kompas van het onveiligheidsgevoel'. In: *De grens van onveiligheid (diërsrede)*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Buuren, J. van, en W. van der Schans (2003). *Keizer in lopen. Politiesamenwerking in Europa*. Breda: Uitgeverij Papieren Tijger.
- Buwalda, W. (2004). 'Leidt overbevolking tot meer criminaliteit?' In: *SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie* 18 (1), p. 19-20.
- Chapman, B., C. Mirrlees-Black en C. Brown (2002). *Improving Public Attitudes to the Criminal Justice System: The Impact of Information*. London: Home Office.
- Dekker, P., C.J. Maas-de Waal en T. van der Meer (2004). *Vertrouwen in de rechtspraak. Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 102).
- Dixon, P (1998). *Futurewise*. New York: HarperCollins Publishers.
- Dufour, R. (2003). 'Het drugsverbod juridisch ontmaskeren?' In: *Nederlands Juristenblad*. www.njb.nl/NJB/mem/archief/art30343.html.
- Easterlin, R.A. (1980). *Birth and Fortune*. New York: Basic Books.
- Eggen, A.Th.J. (2003). 'Slachtoffers van criminaliteit'. In: W. van der Heide en A.Th.J. Eggen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2003: Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- EORG (2003). *Public Safety, Exposure to Drug-related Problems and Crime, Public Opinion Survey*. Brussel: European opinion research group.
- Eyendaal, R. (2003). 'Digitaal rechercheren'. In: *SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie* 17 (1), p. 28-29.
- Fijnaut, C. (2002). 'De aanslagen van 11 september 2001 en de reactie van de Europese Unie'. In: *Justitiële verkenningen* 28 (1), p. 26-44.
- Flight, S. (2004). 'Cameratoezicht en de verplaatsing van criminaliteit en overlast'. In: J. de Haan en O. Klumper (red.) *Jaarboek ICT en samenleving. Beleid in praktijk*. Amsterdam: Boom.
- Foresight Crime Prevention Panel (2000). *Just Around the Corner. A Consultation Paper*. London: Department of Trade and Industry.

- Garland, D. (1996). 'The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Society'. In: *British Journal of Criminology* 36 (4), p. 445-471.
- Goderie, M. et al. (2003). *Geweldsmeldingen bij de politie. Overwegingen van burgers om geweldsincidenten te melden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Haen Marshall, I. (1999). 'Steeds meer Amerikaanse toestanden in Nederland?' In: G.J. Bruinsma, H.G. van de Bunt en B.G. Rovers (red.), *Vooruitzichten in de criminologie*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Harchaoui, S. (2004). 'Normoverschrijding en allochtone jongeren'. In: *Bijdragen aan waarden en normen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Hart, J. de (red.) et al. (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/5).
- Heide, W. van der, en A.Th.J. Eggen (red.) (2003). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001, ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek/Boom Juridische uitgevers.
- Hoogenboom, A.B. (2001). 't Neemt toe, men weet niet hoe. Scenariostudie financieel-economische criminaliteit in 2010'. Den Haag: Koninklijke Vermande.
- Hughes, G., E. McLaughlin en J. Muncie. 'Aan de rand van de afgrond; de toekomst van misdaadbestrijding en publieke veiligheid'. In: *Justitiële Verkenningen* 28 (4), p. 63-87.
- Junger-Tas, J. (2002). 'Sanctiestelsel volgt altijd maatschappelijke ontwikkeling'. In: *Terugblik en toekomst (jaarverslag)*. Den Haag: ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen.
- Junger, M., K. Wittebrood en R. Timman (2001). 'Etniciteit en ernstig en gewelddadig crimineel gedrag'. In: R. Loeber, N.W. Slot en J.A. Sergeant (red.), *Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie: omvang, oorzaken en interventies*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Justitie (2001). *Justitie over morgen. Een strategische verkenning*. Den Haag: ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie.
- Kleemans, E.R. et al. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Onderzoek en beleid 198).
- Kommer, M.M. (1999). '2010 – een zwerftocht door de criminologie'. In: G.J.N. Bruinsma, H.G. van de Bunt en G.B. Rovers (red.), *Vooruitzichten in de criminologie*. Congresbundel Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Korvinus, A.G. et al. (2003). *Mensenhandel. Aanvullende kwantitatieve gegevens (tweede rapportage)*. Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenrechten.
- Kromhout, M. en M. van San (2003). *Schimmige werelden. Nieuwe etnische groepen en jeugd-criminaliteit*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Boom Juridische uitgevers (Onderzoek en beleid 206).
- Maas-de Waal, C. (2003). 'Attentie voor de buurtpreventie. Rol burgers blijft onhelder'. In: *Tijdschrift voor de sociale sector* 57 (9), p. 20-23.
- Maas-de Waal, C.J. en K. Wittebrood (1999). 'Vergrijzing en onveiligheid'. In: G.J.N. Bruinsma, H.G. van de Bunt en G.B. Rovers (red.), *Vooruitzichten in de criminologie*. Congresbundel Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Maas-de Waal, C. en K. Wittebrood (2002). 'Sociale cohesie, fysieke buurtkenmerken en onveiligheid in de grotere steden'. In: J. de Hart (red.) et al. (2002), *Zekere banden. Sociale cohesie leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/5).
- McKinsey & Company (1991). *Veiligheid en politie, een beheersbare zaak*. Arnhem: GoudaQuint.

- Meijer, R. et al. (2003). *Geregistreeerde drugcriminaliteit in cijfers. Achtergrondstudie bij het Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor; Jaarbericht 2002*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Boom Juridische uitgevers (Onderzoek en beleid 204).
- Mulder, S. en C. Draisma (2004). 'Zicht op geweldletsel'. In: *SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie* 18 (1), p. 6-8.
- Muller E.R. (2002). 'Nieuw terrorisme'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg* 2 (1), p. 18-32.
- Müller-Wille, B. (2004). *For Your Eyes Only? Shaping an Intelligence Community Within the EU*. Paris: European Institute for Security Studies.
- Nijboer, J.A. (2004). 'De aanpak van internationale mensenhandel'. In: *Delikt en Delinkwent* 35 (2), p. 477-503.
- NRC (2004) 'Radicalisering van arme wijken dreigt'. In: *NRC Handelsblad* 06-07-2004.
- Overbeeke, R. van (2003). *Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie*. Amsterdam: DSP-groep.
- Politie monitor bevolking (2004). *Politie monitor bevolking 2004: tabellenrapport*. Den Haag/Hilversum: B&A-groep/Intomart.
- Ruller, S. van. (1999). 'Weinig gevangenen, veel contracten – Misdaadbestrijding in de 21^{ste} eeuw'. In: G.J.N. Bruinsma, H.G. van de Bunt en G.B. Rovers (red.), *Vooruitzichten in de criminologie. Congresbundel Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK)*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Scase, R. (1999). *Britain towards 2010*. London: Economic & Social Research Center.
- Schnabel, P. (2002a). 'Je kunt niets zinnigs zeggen over 2050'. In: *Terugblik en toekomst (jaarverslag)*. Den Haag: ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen.
- Schnabel, P. (2002b). 'Vervelende feiten; criminaliteit onder allochtone jongens'. In: *Justitiële Verkenningen* 2 (4), p.88-95.
- SCP (2003). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/12).
- Smit, P.R. et al. (2003). *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (Onderzoek en beleid 213).
- Theeuwes, J.J.M. en B.C.J. van Velthoven (1994). 'Een economische visie op de ontwikkeling van criminaliteit'. In: *Justitiële Verkenningen* 20 (8), p. 42-65.
- Tilburg, W. van, F.A. Boerman en L. Prins (2003). *Landelijke criminaliteitskaart 2002. Aangifte- en verdachtenanalyse op basis van HKS-gegevens*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten.
- TK (1984/1985), ministerie van Justitie. *Samenleving en criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984/1985, 18995, nrs. 1-2.
- TK (2000/2001), ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Criminaliteitsbeheersing. Investeren in een zichtbare overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27 834 nrs. 1- 2.
- TK (2002/2003), ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. *Naar een veiliger samenleving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28 684, nrs.1-2.
- TK (2003/2004a), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. *Derde voortgangsrapportage over de uitvoering van het Veiligheidsprogramma*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28 684, nr. 29.
- TK (2003/2004b) *Naar een veiliger samenleving*. Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28 684, nr.31.

- Torre, A.G.J. van der en F.P. van Tulder (2001). *Een model voor de strafrechtelijke keten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2001/15).
- USS Department of State (2003). *Trafficking in Persons Report*. www.state.gov/tip/rls/tiprpt.
- Velthoven, B.C.J. van (2002). 'Pakkansen, strafmaten, en het 'marktmodel' van Ehrlich. Economische invalshoeken voor het criminaliteitsonderzoek'. In: *Justitiële Verkenningen* 28 (4), p. 45-62.
- Vries, M. de (2004). 'Het gezag van de politie: stand van zaken'. In: *Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg* 3 (1), p. 32-44.
- Vries, M.S. de, en C. D. van der Vijver (2002). *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, veiligheid en politie.
- Waard, J. de (1999). 'The Private Security Industry in International Perspective'. In: *European Journal on Criminal Policy and Research* 7 (2), p.143-174.
- Waard, J. de (2004). 'De toekomst van preventie'. In: *SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie* 18 (3), p.18-21.
- Wartna, B.S.J. en N. Tollenaar (2004). *Bekenden van Justitie. Een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers/WODC (Onderzoek en beleid 216).
- Wiarda, J.J. (2003). *Law on Terror* (uitgave ter gelegenheid van het Urios symposium 'Law on terror', 9 oktober 2003, Universiteit Utrecht). Utrecht: Wolf Legal Publishing.
- Wijkerslooth, J. De (2003). 'Een loterij met alleen maar nieten'. In: *Opportuu, het magazine van het Openbaar Ministerie*. www.openbaarministerie.nl/opportuu/0305/4.htm
- Wittebrood K. en M. van Beem (2004). *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?* Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

II

WONEN EN WOONOMGEVING



II.1	Trefzekere voorspellingen	501
II.2	Sociaal-culturele trends en hun invloed op het wonen	502
II.2.1	Sociaal-demografische trends	503
II.2.2	Automobiliteit en schaalvergroting	505
II.2.3	Individualisering	508
II.2.4	Internationalisering	514
II.2.5	Intensivering	516
II.2.6	Informalising	518
II.2.7	Informatisering	520
II.3	Ruimtelijke en financiële begrenzingen	522
II.3.1	Stad, land en de utopie van het maakbare wonen	522
II.3.2	Groene woonwensen en onbegrensde groei?	524

11.3.3	Stad en stedelijke vernieuwing	526
11.3.4	Woningen beschikbaar?	529
11.3.5	Woningen betaalbaar?	531
11.3.6	Eigenwoningbezit en de positie van woningcorporaties	533
11.4	Besluit	534
	Bijlagen bij hoofdstuk 11	537
	Noten	539
	Literatuur	540

11 Wonen en woonomgeving

Jeanet Kullberg, Lucas Harms en Vic Veldheer

11.1 Trefzekere voorspellingen

In zijn proefschrift *Wonen, creativiteit en aanpassing; onderzoek naar voorwaarden voor optimale aanpassingsmogelijkheden in de woningbouw* besteedde Priemus (1969) in een hoofdstuk over ‘toekomstwaarde’ aandacht aan trendmatige veranderingen die hun weerslag hebben op het wonen. Een woning met toekomstwaarde omschreef hij als een woning die betrekkelijk makkelijk kan worden aangepast aan de gevolgen van nieuwe technische vindingen, de ontwikkeling van de welvaart, en sociale en sociaal-culturele veranderingen voor het wonen. Welke ontwikkelingen waren dat zoal en welke eisen stelden ze aan het wonen?

‘Family planning’ dankzij ‘moderne kontraceptieven’ zou het mogelijk maken om te anticiperen op gezinsuitbreiding in plaats van erdoor verrast te worden. De woningdifferentiatie moest rekening houden met dit anticiperend gedrag en voldoende marge bieden. De dalende gemiddelde gezinsgrootte werd – met recht – getipt als de meest spectaculaire ontwikkeling. Priemus hield rekening met de mogelijkheid dat deze toen nog vrij nieuwe, trend niet zou doorzetten, in welk geval een ‘strakke differentiatie’, ofwel de bouw van kleine woningen die naar de toenmalige maatstaven pasten bij kleine huishoudens, erg riskant zou zijn.

Voor kinderen werd een trend naar een grotere vrijheid en zelfstandigheid gesignaleerd. Die moest opgevangen worden door grotere slaapvertrekken te maken dan de toen gangbare vijf vierkante meter, terwijl op een veranderende seksuele moraal onder de jeugd ingespeeld moest worden door, behalve de ouderslaapkamer, ook kinderkamers ‘behoorlijk akoestisch en visueel’ te isoleren.

Het vervagen van grenzen tussen mannen- en vrouwentaken zou volgens diverse aangehaalde deskundigen niet zo’n vaart lopen, maar toch zou door het fenomeen van de werkende vrouw het huis vaker overdag leeg komen te staan. Dit had consequenties voor de wijze van verwarmen van de woning (‘het onverbiddelijke einde van de kolenhaard’) en de leverantie van artikelen. Centrale verwarming zou het overigens ook mogelijk maken de slaapkamers voor functies als studie en spel te gebruiken. Door de auto en door de groeiende afstand tussen woning en voorzieningencentrum, zou men minder vaak inkopen doen en behoefte hebben aan veel en ook koele bergruimte. Boodschappenkastjes hadden hun langste tijd gehad.

Priemus omschreef de auto als de *newcomer* van de eeuw, die bestaande stedenbouwkundige structuren in één klap achterhaald maakte. De relatie tussen woning en auto verdiende aandacht, waarbij het ene type oplossing bestond uit ‘elke woning zijn aangebouwde garage’ en het andere uit ‘in de nabijheid van woningen geen blik’.

De eerste oplossing verdiende de voorkeur, omdat de garage tevens als bergplaats, speel- en hobbyruimte gebruikt kan worden. ‘Ondubbelzinnige enquêterresultaten sterken ons in hoge mate in deze overtuiging’, aldus Priemus.

Toename van de vrije tijd zou vooral binnenshuis opgevangen moeten worden, omdat ons klimaat niet stimuleert tot langdurig verblijf buitenshuis. Behoeftes aan hobbyruimte in de woning en aan een buitenruimte dicht bij de woning, en toestemming om als huurder de woning te mogen verbouwen, zouden het gevolg zijn.

De gevolgen die in de woningbouw aan dit alles verbonden moesten worden (Priemus 1969: 260), gelden nog altijd als belangrijke uitgangspunten in de nieuwbouw: ‘[...] – In het volle bewustzijn aan degene die over 50 jaar bovenstaande regelen leest wellicht een paar vrolijke momenten te hebben bezorgd – menen wij toch dat de konsequenties van al deze ontwikkelingen tot twee vrij duidelijke conclusies leiden:

- 1 Voor het opvangen van nagenoeg alle ontwikkelingen zijn extra ruimte en marge in [...] woninggrootte verreweg de probaatste middelen.
- 2 Een hoge variabiliteit (flexibiliteit) zou tot aanpassing aan vele externe, niet-cyclische (trendmatige) ontwikkelingen kunnen bijdragen.’

De geschetste trends zijn in belangrijke mate uitgekomen: de gezinsverdunding en de scherpe daling van de woningbezetting, de zelfstandigheid van jongeren, de werkende vrouw en de opmars van de auto. De trends, maar ook de gevolgen ervan zoals Priemus ze schetste, zijn trefzeker gebleken.

In de loop der jaren is de aandacht voor het wonen verbreed. Toen de grootste woningnood golenigd was, trad het belang van de omgeving naar voren: de fysieke en sociale kwaliteiten van het woonmilieu. Krotopruijing maakte plaats voor stadsvernieuwing (bouwen voor de buurt) en die werd weer opgevolgd door stedelijke vernieuwing, waarbij de sociale compositie van de gehele stad de aandacht heeft. Woonmilieus zijn gedifferentieerder dan alleen het onderscheid tussen stad en platteland.

In dit hoofdstuk gaan we na welke invloed verschillende sociaal-culturele trends op de woonwensen uitoefenen en hoe aanbieders van woningen daarop inspelen. Daarna bekijken we enkele conditionerende factoren, in het bijzonder ruimtelijk beleid, woningnieuwbouw en financiële regelingen om de woonconsumptie te steunen: de hypotheekrenteaftrek (het h-woord) en de huursubsidie. We komen dan vanzelf terecht bij thema’s die in de met toekomstverkenningen onderbouwde nota *Mensen wensen wonen; wonen in de 21-ste eeuw* zijn vastgesteld: keuzevrijheid, betaalbaarheid, wonen en zorg, stedelijke woonkwaliteit en ‘groene woonwensen’ (VROM 2000a).

11.2 Sociaal-culturele trends en hun invloed op het wonen

Belangrijke determinanten voor de raming van de woningbehoefte zijn de huishoudensontwikkeling (aantallen huishoudens en samenstelling ervan), de economische

vooruitzichten (inkomen, inkomensverdeling, inkomenszekerheid) en het overheidsbeleid. De overheid kan het aanbod van woningen sturen door ruimtelijk beleid (waar mag gebouwd worden), bouwregelgeving (hoe wordt gebouwd) en financieel beleid (subsidies voor woningbouw of bijdragen in de woonlasten). Economische ontwikkelingen beïnvloeden wat woonconsumenten kunnen en willen besteden aan het wonen.

In deze paragraaf bepalen we ons tot de sociaal-demografische en sociaal-culturele trends die in hoofdstuk 1 zijn uiteengezet (individualisering, intensivering, informalisering, informatisering en internationalisering). Ook kijken we naar schaalvergroting en de groei van de automobilititeit, zaken die van invloed zijn op de keuze van de woonplaats en de rol van verkeers- en parkeerruimte in de woonomgeving. Voor deze trends gaan we na welke uitwerking ze op het wonen gehad hebben en wat een logische toekomstverwachting is. We onderzoeken hoe robuust de trends zijn, welke uitwerking ze hebben en in hoeverre er ook tegentrends zijn, die mogelijk in belang toenemen.

11.2.1 Sociaal-demografische trends

Huishoudensverdunning

Voor het ramen van de behoefte aan woningen is de huishoudensontwikkeling van belang. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal de al lang aanhoudende trend van huishoudensverdunning nog doorzetten. Het aantal huishoudens zal in 2020 gegroeid zijn tot ruim 7,9 miljoen en blijft daarmee sneller groeien dan de bevolking. Het gemiddelde aantal personen per huishouden daalt in de komende jaren naar verwachting van ruim 2,3 nu naar 2,2 in 2020, een halvering ten opzichte van 1950. Van de bijna zeven miljoen huishoudens bestaat een derde uit één persoon, een derde uit twee personen en een derde uit meer dan twee personen. In de komende jaren (tot 2020) zal het aantal alleenstaanden nog met ongeveer een half miljoen toenemen tot ruim drie miljoen. Voor ruim de helft betreft die toename oudere alleenstaanden; daarnaast verbroken relaties van (ongehuwd) samenwonenden (zie ook hoofdstuk 2). Het aandeel jongeren – potentiële starters op de woningmarkt – zal volgens de CBS-prognoses ongeveer gelijk blijven.

Vergrijzing

Hoewel Nederland na Ierland het minst vergrijsde land van de Europese Unie is, vormt de vergrijzing ook in Nederland een grote uitdaging, omdat de woon-zorgstructuur hierop toegesneden moet worden. Naar de huidige inzichten gaat het niet zozeer om intramuraal voorzieningen, maar veeleer om de combinatie van wonen, zorg en welzijn.

In de vergrijzing treedt een trendbreuk op met betrekking tot de ‘dubbele vergrijzing’; de toename zal vooral jongere ouderen betreffen en in mindere mate de 75-plussers. Dit heeft consequenties voor de zorgbehoefte, want deze aankomende cohorten ouderen zullen gezonder, welgestelder en vitaler zijn dan de huidige ouderen (zie hoofdstuk 9).

Verreweg de meeste ouderen wonen zelfstandig (94% van alle 65-plussers) en vaak naar tevredenheid, met uitzondering van ouderen in meer problematische stadswijken, die zich daar niet meer thuis voelen (hierop komen we nog terug). Het is vooral hun gezondheid dan wel de angst voor een tanende gezondheid die hen tot verhuizen aanzet. In hoofdstuk 9 kwam de verwachte behoefte aan verzorgd wonen aan de orde, een vorm die vergelijkbare zorg biedt als het verzorgingshuis.

Veel ouderen anticiperen op een afnemende vitaliteit en dat uit zich in een interesse in woningen die voor ouderen bestemd zijn, of, vooral onder de hoogopgeleiden, in toegankelijke woningen zonder ouderenetiket erop (Kullberg en Ras 2004). Dit anticiperen heeft als voordeel dat er meer tijd is om een plezierige woning te vinden voordat de nood aan de man komt, dat men nog kan wennen aan de nieuwe woning en de omgeving, en dat de kans op huiselijke ongelukken met mogelijk langdurige nasleep afneemt. Voor de woningmarkt betekent dit dat er meestal een relatief grote woning vrijkomt voor jongere huishoudens.

Er is dan ook alle reden om aan de bouw van ouderenwoningen een hoge prioriteit te geven. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben in een beleidsbrief aan de Tweede Kamer (TK 2002/2003) maatregelen genoemd om te kunnen voldoen aan de groeiende vraag naar toegankelijke woningen, deels met de mogelijkheid zorg en diensten te gebruiken. Ze bepleiten differentiatie van het aanbod, onder meer naar commerciële aanbieders en woningcorporaties, ter vergroting van de keuzevrijheid van ouderen en ook met het oog op de doorstroming op de woningmarkt. De kwantitatieve behoefte is geraamd op basis van de vergrijzing en de verwachte effecten van verdere extramuralisering (Sogelée en Bouwer 2003).

Bovendien is in de behoefte-raming het feit verdisconteerd dat de meeste toegankelijke woningen helemaal niet bewoond worden door ouderen of mensen met lichamelijke beperkingen, en dat een rigide toedeling van dergelijke woningen onmogelijk en onwenselijk is. Van de bewoners die recentelijk een 'nultredenwoning'¹ betrokken, was driekwart nog geen 55 jaar oud. Bij dergelijke woningen bepalen etagewoningen en appartementen het beeld, maar 43% van de goed toegankelijke woningen zijn eengezinswoningen met sanitair en slaapkamer op de begane grond, villa's, bungalows, landhuizen, boerderijen en tuindershuizen. Dikwijls gaat het om koophuizen (Kullberg en Ras 2004). Relatief jonge, niet-onbemiddelde ouderen tonen overigens interesse om nieuwe grondgebonden en toch toegankelijke woningen te kopen. Ze hebben ook interesse in een tuin (Rietdijk et al. 2004).

Strategieën om aan de vraag naar voor ouderen geschikte woningen te voldoen, zijn nieuwbouw, bestaande woningen toegankelijk maken, zorgsteunpunten toevoegen om bestaande toegankelijke woningen 'op te waarden' en (toch ook) een betere toewijzing van geschikte woningen. Dit alles overwegende wordt voor de periode tot 2015 een indicatieve opgave geformuleerd voor de bouw van 252.000 nultredenwoningen (zonder zorg), verbouw van 300.000 woningen en gericht toewijzen van ruim

130.000 traploze woningen. Daarnaast wordt nieuwbouw van 60.000 woningen met zorgvoorziening bepleit, en opwaardering van nog eens 55.000 woningen met zorgsteunpunten in de buurt (TK 2002/2003).

De toenemende sociaal-culturele diversiteit van ouderen rechtvaardigt de in de nota *Mensen, wensen, wonen* verwoorde aandacht voor diversiteit en keuzevrijheid. Die diversiteit wordt vooral gezocht in toevoegingen in de duurere segmenten van de 'ouderemarkt' en daar is veel voor te zeggen, vooral als de toevoegingen doorstroming op de woningmarkt ontketenen. Vooralsnog zijn het vooral woningcorporaties die voor ouderen geschikte woningen bouwen, maar ook in de koopsector gebeurt dat steeds meer. Ouderen zijn in toenemende mate eigenaar van hun woning, zodat verwacht wordt dat de vraag naar arrangementen voor oudere eigenaren zal toenemen.

In het betrekkelijk goedkope deel van de woningvoorraad kan ook, op eenvoudige wijze, een bijdrage geleverd worden aan het opvangen van de vergrijzing: met behulp van clusterwijze woningtoewijzing en de (ver)bouw van kangoeroewoningen, is het bieden van mantelzorg te vergemakkelijken voor wie dat wil. Dit laatste kan in het licht van de stijgende kosten van de (thuis)zorg, ook indien niet direct door de betrokkenen zelf gewenst, in toenemende mate noodzaak worden (zie hoofdstuk 9). Er zijn indicaties dat de kangoeroeformule – waarin bekenden, meestal ouders en een van de volwassen kinderen, aanpalende zelfstandige woningen (soms met elkaar verbonden) bewonen – populair is bij respectabele aantallen allochtonen (VROM-raad 2002).

Groei migrantenpopulatie

De groep niet-westerse allochtonen is aan het einde van de twintigste eeuw sterk gegroeid, van 160.000 in 1972 tot ruim 1,6 miljoen nu. Het CBS verwacht dat hun aantal sterk zal blijven groeien, tot 2,4 miljoen in 2020 (eerste en tweede generatie, zie hoofdstuk 3). Naarmate migranten en hun nakomelingen langer in Nederland verblijven, dringt zich de vraag op waarom enig onderscheid voor het wonen relevant zou zijn, ware het niet dat in de stadswijken waar allochtonen rijk vertegenwoordigd zijn, de samenstelling van de bevolking als een van de grootste en in ernst toenemende kwesties wordt gezien (VROM 2004c). Ook nemen allochtone groepen, gelet op de woonkwaliteit waarover ze kunnen beschikken, nog altijd een achterstandspositie in. De vraag is hoe snel die kan worden ingelopen en wat dat betekent voor de spreiding van deze groepen over steden en stadsgewesten. Voor allochtone ouderen geldt veel meer dan voor autochtone, dat ze een rijk sociaal netwerk hebben, in het bijzonder bestaande uit naaste familie, die bovendien vaker in de buurt woont (Schellingerhout et al. 2004). Ze kunnen daardoor makkelijker een beroep op hulp van de familie doen.

11.2.2 Automobilititeit en schaalvergroting

Automobilititeit en schaalvergroting zijn hand in hand gegaan en dit heeft op verschillende niveaus gevolgen voor het wonen. Op het woonerf of in de directe omgeving van de woning wordt de auto gestald, waardoor die ruimte dikwijls aan andere functies wordt onttrokken. De grotere actieradius die veel mensen dankzij de auto hebben,

heeft onder meer consequenties voor de woonplaatskeuze. Ruimtelijke nabijheid van werk of andere voorzieningen is minder belangrijk geworden.

In de afgelopen decennia heeft de auto een belangrijke rol gespeeld bij deze spreiding en scheiding van wonen, werken, voorzieningen en recreëren (Harms 2000: 26-36). Aanvankelijk leidde de suburbanisatie van het wonen tot een scheiding van het wonen enerzijds en werken en voorzieningen anderzijds. Deze ontmenging bleef gehandhaafd toen ook de bedrijvigheid naar de stadsranden trok en zich vestigde in apart daarvoor ontwikkelde industrie- en bedrijventerreinen. Hoewel in het ruimtelijk beleid van de overheid is gepoogd de ontmenging enigszins te temperen, is er tot op heden een duidelijke scheiding waarneembaar tussen woongebieden, werkgebieden en in mindere mate de voorzieningenclusters.

Afgezien van deze fysieke spreiding en scheiding van maatschappelijke functies, is er ook sprake van een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Nederlanders hebben meer te besteden dan voorheen en eisen dienovereenkomstig ook meer kwaliteit en woongenot (Van Dugteren 2001). Omdat het lokale woningaanbod niet altijd aansluit op deze veeleisende vraag, is de kans op het vinden van een woning in de nabijheid van het werk afgenomen. De kwaliteit van woning en woonomgeving vindt men echter belangrijker dan de nabijheid van het werk en de voorzieningen. Illustratief hiervoor is de toenemende populariteit van het landelijk wonen en de verwachte groei hiervan in de nabije toekomst (Van Dam et al. 2003).

Ruimtelijke onbalans

De gevolgen van de ruimtelijke onbalans tussen wonen en werken worden onder andere weerspiegeld in de toename van het pendelverkeer en de woon-werkafstanden, en de vergrote afhankelijkheid van de auto. In de vier grootstedelijke gebieden is zowel de uitgaande als inkomende pendel in de loop der jaren aanzienlijk gegroeid. Inmiddels geldt voor alle vier de stedelijke gebieden dat ten minste de helft van de werkzame bevolking woonachtig is buiten de desbetreffende stad (Harms en Van der Wouden 2002).

De gemiddelde woon-werkafstand is in ruim vijftien jaar tijd toegenomen van ruim dertien kilometer tot bijna zeventien kilometer (CBS 2002). Het overgrote deel van het woon-werkverkeer komt voor rekening van de auto, waarvan steeds meer mensen zich – mede door de keuze van hun woonplaats – afhankelijk hebben gemaakt.

De ruimtelijke onbalans tussen wonen en werken geldt in het bijzonder voor huishoudens met een drukke agenda, met name bij tweeverdieners. Zij moeten bij de keuze van de woonlocatie immers rekening houden met de ligging ten opzichte van twee werkplekken. Vaak resulteert dit in een (ten opzichte van de werklocatie) sub-optimaal gesitueerde woonplek, met als gevolg een langere woon-werkreisduur en dito afstand (Van Ham 2003; Van Kempen en Schutjens 1999). Indien behalve met de dubbele werkplek ook nog eens rekening moet worden gehouden met de activiteitenpatronen van kinderen, is de keuze voor een woonplek extra complex. De socioloog

Ulrich Beck (1986) spreekt in dit verband van de opkomst van de *Spagaatfamilie* (geciteerd in Timmer 1998): het moderne tweeverdienershuishouden dat ruimtelijk bezien verschillende bases heeft van waaruit het functioneert, namelijk één woonplaats, verschillende werkplaatsen en een of meer scholen. Volgens Beck vervult de auto binnen het 'spagaatgezin' een cruciale rol als samenbindend en faciliterend element.

Automobilisering

Het einde van de automobilisering is nog niet in zicht. Reden er in de jaren zestig 600.000 personenauto's in Nederland rond, nu zijn dat er zeven miljoen. Gemiddeld is er nu één personenauto per huishouden, maar in werkelijkheid is de verdeling anders. Van alle huishoudens heeft nu 2% drie of meer auto's, 20% heeft er twee, ruim 50% heeft er één, en ruim een kwart, meest jongeren en hoogbejaarden, heeft er geen. Om op hetzelfde niveau te komen als de meeste landen die ons omringen, moeten er nog minstens een miljoen auto's aan het wagenpark worden toegevoegd. Dat is volop aan de gang en zelfs de hoge benzineprijzen doen daar niets aan af.

Maar hoe lang kan de hegemonie van de auto nog standhouden? Zal de wal het schip keren of groeit de afhankelijkheid van de auto verder, met mogelijke consequenties voor de woonvoorkeuren?

Hoewel een verdere groei van het bezit en gebruik van de auto aannemelijk is, nemen de problemen en ergernissen zienderogen toe. Wellicht het meest in het oog springend zijn de files. In 2000 werden er 30.000 files geteld en dit jaar zullen het er ongeveer 35.000 zijn. Bijna 100 per dag dus. Uitbreiding en verbreding van het wegennet helpt wel wat, maar het effect is tijdelijk en beperkt, omdat de spitsuren hetzelfde blijven (Harms 2003). Met een verwachte negen miljoen auto's in 2020 en een verkeersdrukke waarbij de dalperiode vergelijkbaar is met de huidige spitsuren, lijken de grenzen van de groei in zicht. Bij een gelijkblijvende wegcapaciteit en een voortgaande mobiliteitsgroei zal de bereikbaarheid en betrouwbaarheid van het reizen per auto in 2020 aanzienlijk zijn verslechterd (Hilbers et al. 2004).

Alle fileproblematiek ten spijt, Nederlanders achten het onwaarschijnlijk dat het autorijden in de toekomst in belang zal afnemen. Tegelijkertijd maakt men zich wel zorgen over de negatieve gevolgen die de automobilititeit met zich meebrengt. Ook de mensen die over het algemeen weinig klagen, maken zich zorgen over parkeerproblemen, verkeersgevaar en verkeerslawaaï. Dat blijkt uit het onderzoek naar de toekomstverwachtingen (TOS'04) dat het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft laten uitvoeren. Uit het Woningbehoefteonderzoek (WBO) van het CBS komt naar voren dat verkeersoverlast in de woonbuurt als een nog niet overheersend, maar wel in ernst toenemend probleem wordt ervaren (Kullberg en Ras 2004).

Wat in de discussie over de groeiende automobilititeit onderbelicht blijft, is het ruimtebeslag van de geparkeerde auto. De verwachte groei van het aantal auto's naar negen miljoen in 2020 betekent een gigantisch beslag op de ruimte voor parkeerplaatsen: bij elkaar overeenkomend met ongeveer 9300 voetbalvelden.² Veel

woningen en wijken zijn gebouwd in tijden dat de auto minder toonaangevend was, maar ook in recentelijk aangelegde wijken is de parkeervoorziening niet zelden krap bemeten. Gemeenten hebben bij nieuwbouw een zekere vrijheid om te bepalen hoeveel parkeerruimte wordt aangelegd. Meestal is dat voor 1,2 tot 1,8 auto per woning, maar afwijkingen naar beneden komen voor, zoals in het Oostelijk havengebied in Amsterdam waar is uitgegaan van 0,8 auto per woning.

Helemaal autovrije wooncomplexen komen zelden voor, mede omdat projectontwikkelaars hier weinig brood in zien. De praktijk leert namelijk dat het autovrij houden van wooncomplexen de verkoopbaarheid en verhuurbaarheid van woningen niet ten goede komt. Bovendien wordt het probleem slechts verschoven; door het autovrij houden van een wooncomplex krijgt men in de aangrenzende buurten juist te maken met een verhoogde parkeerdruk. Een alternatief waar in het verleden wel mee is geëxperimenteerd, is het parkeren op aparte terreinen op redelijke afstand van de voordeur. Hoewel dit enerzijds vaak ten goede kwam aan de bewegingsvrijheid en speelruimte van kinderen, resulteerde dit anderzijds toch in een toename van het aantal auto-inbraken,³ gezeul met boodschappen en moeizame verplaatsingen voor mensen met een handicap.

Het liefst hebben bewoners de auto toch gewoon voor de deur, in het zicht. Of uit het zicht, maar dan toch nabij, bijvoorbeeld onder de grond. Een voorbeeld van dit laatste biedt het complex GroenZuilen in de Utrechtse Pedagogebuurt. Daar verrijzen de komende jaren huizen met autostallingen eronder, waardoor wandelaars en spelende kinderen in het bovengrondse groen ruim baan krijgen. En ‘de auto staat straks niet voor de deur te glimmen, maar je kunt wel in- en uitstappen zonder paraplu’, aldus de trotse projectontwikkelaar.⁴

Rest de vraag waar de steeds vaker voorkomende tweede auto moet blijven, om nog maar te zwijgen van de derde. Gezien het groeiende bezit én het gebruik van de eerste, tweede én derde auto en het daaraan verbonden ruimtebeslag, zal het parkeren in de nabije toekomst – meer nog dan nu reeds het geval is – een probleem gaan vormen. Vooralsnog kunnen maar weinig Nederlanders – een op de vijf – zich voorstellen dat nieuwe woningen standaard zullen worden uitgerust met twee garages. Maar een op de tien vindt een dergelijke prominente plaats voor de auto ook wenselijk (TOS’04). De hoogste inkomensgroepen en de mensen met meer auto’s zijn hierover positiever. Volgens onderzoek onder bovenmodale huizenkopers (Rietdijk et al. 2000; 2004) zoeken kopers steeds vaker vaste parkeerplaatsen bij het huis, de mogelijkheid van twee auto’s op het tuinpad en een dubbele garage. Daarnaast zal ondergronds parkeren vermoedelijk steeds belangrijker worden.

11.2.3 *Individualisering*

In het woondomein is de in hoofdstuk 1 geschetste accentverschuiving van kwantitatief naar kwalitatief individualisme, van verzorgingsstaatarrangement met ‘passende’ en ‘evenwichtig verdeelde’ woningen naar meer keuzevrijheid voor de burger, in volle gang. In de naoorlogse jaren lag de nadruk op het lenigen van de woningnood, wat

inhiel dat elk gezin recht had op een woning, passend bij het inkomen en de huishoudensgrootte. Dit recht kon na een periode waarin er nog veel moest worden ingewoond bij bekenden of zelfs vreemden, geëffectueerd worden, met als bekroning het in de loop van de jaren zeventig geïntroduceerde (niet-afdwingbare maar morele) recht op zelfstandige woonruimte voor jongeren. Voor hen werden er eind jaren zeventig, begin jaren tachtig HAT-eenheden gebouwd, sober, niet overdadig, maar op afstand van het ouderlijk gezag.

Het kwantitatieve woningtekort is eind jaren negentig goeddeels opgelost verklaard – dat was voorbarig, zoals nog aan de orde zal komen – en in de eenentwintigste eeuw zou het vooral om kwalitatieve tekorten gaan. Het woonbeleid getuigt daarvan. In de nota *Mensen wensen wonen; Wonen in de 21-ste eeuw* (VROM 2000) is keuzevrijheid, onder meer in de vorm van particulier opdrachtgeverschap, het aanbieden van groene woonmilieus en de keuze tussen huren en kopen, het centrale motief.

De Huisvestingswet (1997) biedt woningzoekenden in principe vestigingsvrijheid en veel woningcorporaties trachten huurders meer keuzevrijheid te bieden door middel van transparantie van het woningaanbod en het loslaten of versoepelen van naoorlogse distributiecriteriën. Toch blijken nog op grote schaal bindingseisen gesteld te worden aan woningzoekenden: 43% van de gemeenten stelt dergelijke eisen, die strijdig zijn met de wet. En als gemeentelijke bestuurders daarvoor vaker toestemming zouden krijgen van de provincie, zouden nog meer gemeenten voorrang verlenen aan eigen ingezetenen (VROM 2004b). Bij die ingezetenen leeft nog vaak het idee dat lokale bewoners meer rechten op een woning in de gemeente hebben dan woningzoekenden ‘van buiten’.

Woningbezettingcriteria sluiten minder goed aan op de diversiteit aan levenslopen. Zo kunnen stellen alleen of samen blijven wonen, maar ook snel tot gezinsuitbreiding overgaan, en daarop moet liefst geanticipeerd worden door een ruimere woning te nemen. Alleenstaanden in huurwoningen zijn niet zelden gescheiden mannen die de kinderen in hun woning willen laten logeren. Niettemin worden vrijkomende huurwoningen in verreweg de meeste gemeenten nog wel gelabeld voor huishoudens van een bepaalde minimum- of maximumomvang, maar verdere liberalisering ligt in de rede.⁵

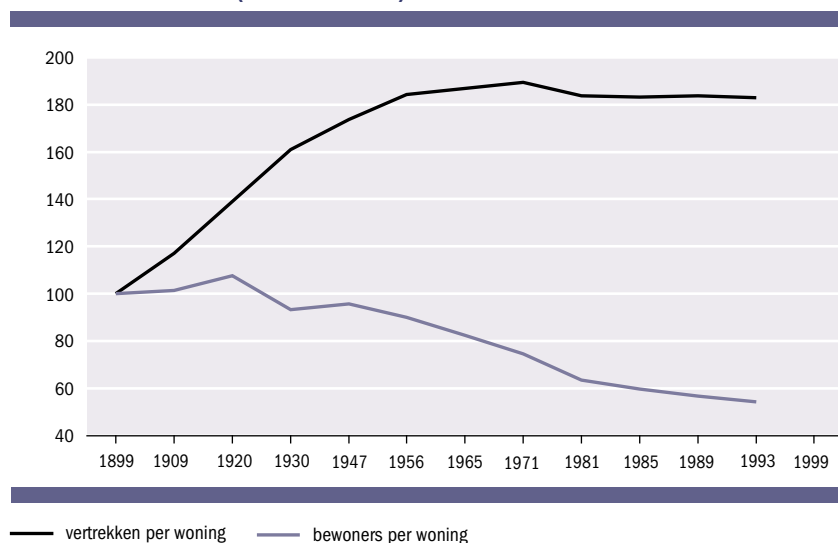
Meer eigen ruimte per gezinslid

Individualisering binnen het huishouden betekent meer eigen ruimte per gezinslid. Niet langer zit het hele gezin geschaard rond het enige lichtpunt in de huiskamer, gezinsleden hebben zich verspreid over verschillende delen van de woonkamer waar verschillende activiteiten ontplooid kunnen worden. Zij beschikken over een eigen kamer, hobbykamer of werkkamer, en in sterk toenemende mate is er een tweede toilet of bad in de woning (zie ook Van Praag 1999). Een en ander heeft ertoe geleid dat steeds meer mensen een grotere woning willen en steeds meer mensen slagen er ook in die te bemachtigen. Vanaf midden jaren tachtig nam het aantal kubieke meters per nieuwe woning sterk toe (VROM 2004a: 206). Door toevoeging van grotere woningen en sloop van kleinere, nam ook in de gehele voorraad de gemiddelde

woninggrootte geleidelijk toe. De gemiddelde woningbezetting is sinds de jaren zeventig juist afgenomen, van 3,4 personen in 1970 tot 2,3 personen in 2000 (Galle et al. 2004).

Waar die toenemende ruimteconsumptie ophoudt, is moeilijk vast te stellen. Ze zal afhankelijk zijn van de welvaartsontwikkeling, de welvaartsverdeling en de mate waarin de overheid woonconsumptie blijft stimuleren via de fiscus en met subsidies. Maar ook ruimtelijk beleid is van invloed. Op welke schaal zullen nieuwe woongebieden ontwikkeld worden en onder welke condities? Afgezien van nieuwbouw kan de ruimteconsumptie worden geacommodeerd door woningen samen te voegen en door een verdere daling van de woningbezetting.

Figuur 11.1 Ontwikkeling van het gemiddelde aantal bewoners en vertrekken per woning, 1900-2000 (index 1900=100)



Bron: Galle et al. (2004)

Ruimere woningen op kleinere kavels?

Behalve ruimte in de woning willen mensen ook meer ruimte rondom de woning, ook al om hun auto('s) dicht bij huis te kunnen parkeren. Hier komen echter de grenzen aan de groei in zicht. De jaren zeventig lieten ten opzichte van de vroegnaoorlogse jaren een zeer royaal ruimtegebruik toe. De kavels waren groot en de woningdichtheid was laag, wat zich uit in veel groen in de wijk. In de jaren zeventig was de dichtheid in uitbreidingsgebieden ongeveer 38 woningen per hectare; in de jaren tachtig lag dat op circa 44 woningen per hectare.⁶ Economische tegenwind en kostenbeheersing in de bouw zijn debet aan de grotere dichtheden en de kleinere kavels in de jaren tachtig. Vooral in het westen van het land, in de steden, is die versoering zichtbaar. Groen was de sluitpost geworden (VROM 1989).

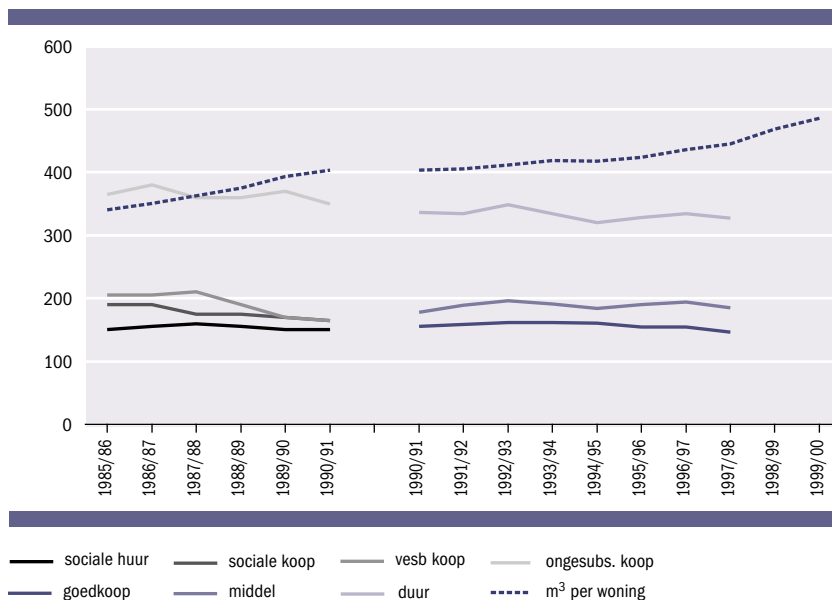
Nieuwe woningen zijn steeds ruimer geworden, maar de kavels groeiden niet mee. Figuur 11.2 illustreert dit. Vanaf het midden van de jaren tachtig bleef de grootte van

de uitgegeven woningkavel in uitbreidingsgebieden ongeveer hetzelfde. In bestaand stedelijk gebied (waaronder de Vinex-bouw gedeeltelijk valt) daalde de kavelgrootte van dure woningen zelfs flink in de loop van de jaren negentig (niet in de figuur). Voor de minder dure woningen bleef ze ook daar gelijk. In de jaren 2000 is de kavelgrootte grosso modo hetzelfde gebleven (www.monitornieuwewoningen.nl). Intussen nam de inhoud van de nieuwe huur- en koopwoningen toe.

In 2000 wees het Nederlands Verbond van Bouwondernemers (Rietdijk et al. 2000) erop dat een meerderheid van de bovenmodale huizenkopers liever kiest voor een kleinere woning in een ruime omgeving dan voor een grotere woning met minder buitenruimte die voor hetzelfde geld wordt aangeboden.

Duidelijk is dat deze groeiende discrepantie niet kan doorgaan en dat kavels groter zullen moeten worden, of de woningen die erop staan kleiner.

Figuur 11.2 Grootte van de uitgegeven kavels bij nieuwbouw in uitbreidingsgebieden voor verschillende financieringscategorieën en prijsklassen en inhoud van nieuw gebouwde woningen, als voortschrijdend gemiddelde over twee jaar, 1985-2000^a



a De figuur is in twee tijdreeksen gesplitst (1985-1991 en 1991-1998) omdat de indeling naar financieringscategorie veranderde in een indeling naar prijsklasse van de nieuwe woningen. Deze zijn niet identiek, maar in grote lijnen wel te vergelijken. Vanaf 1998 zijn alleen gegevens bekend naar type gemeente. Deze sluiten niet aan en zijn daarom niet opgenomen. Het beeld is echter dat de kavelgrootte zeker niet toenam.

Bron: Planologische kengetallen (1999: 1653-52); VROM (2000b: 99); VROM (2002: 19) SCP-bewerking

De kavelgrootte hangt sterk samen met de plaats waar de woning staat: grotere gemeenten bieden meestal kleinere kavels en in het noorden van het land zijn de kavels van goedkope eengezinswoningen groter dan die van dure woningen in het westen (VROM 2003d: 94).

Individualiseringstrend onomkeerbaar

Bij de voortgaande huishoudensverduunning en daling van de woningbezetting kan de vraag gesteld worden of de individualiseringstrend als zodanig onomkeerbaar is. Zo schetsen Lyons et al. (2000) in hun toekomstverkenning over mobiliteit in het Verenigd Koninkrijk, *Society and Lifestyle*, een scenario waarin gemeenschapswaarden herleven, mede onder invloed van de familiewaarden die migrantengroepen naar het land brachten. De waarden van de gevestigden en de nieuwkomers convergeren als het ware en de samenleving wordt ‘gezinsvriendelijker’ ingericht. De overheid stimuleert – in dit scenario – de burger tot gezamenlijkheid: kleine of gedeelde behuizing voor alleenstaanden; *co-housing* zou net zo populair worden als in Denemarken en Israël. Collectief gebruik van tuinen in plaats van individuele tuinen wordt populair, omdat er meer met de ruimte te doen valt; de auto komt op het tweede plan, wordt ook regelmatig gedeeld met anderen, zodat er minder parkeerruimte nodig is.

Dit scenario schetst een boeiend contrast met het meer vertrouwde beeld van de maatschappij waarin individuele keuzevrijheid toonaangevend is. Deze maatschappij zou meer suburbane woonvoorkeuren met zich brengen, grotere woningen en lagere dichtheden en een voorkeur voor eigenwoningbezit. Ook is een variant denkbaar met enerzijds suburbane voorkeuren van gezinnen en ouderen met een rustig levensritme en een bijpassende liefde voor tuinen, en anderzijds een stedelijke voorkeur onder vooral alleenstaande werkenden die flexibel en mobiel zijn (Lyons et al. 2000: 23).

Vooralsnog wijzen de tekenen in de richting van dit laatste scenario. Afgezien van het nog steeds toenemende autobezit en -gebruik, en de niet-aflatende vraag naar meer woonruimte, wijzen de woonmilieuvorkeuren in deze richting. Alleenstaanden en huishoudens zonder kinderen zijn sterker vertegenwoordigd naarmate het woonmilieu stedelijker is; gezinnen met kinderen en (in mindere mate) ouderen, zijn sterker vertegenwoordigd in de landelijke milieus (VROM 2004a: 156-157).

Meer dan de helft van de huishoudens in de grote steden bestaat uit één persoon. Het selectieve migratiepatroon van en naar de stad versterkt het contrast met de randgemeenten (Van der Wouden en De Bruijne 2001; VROM 2004c).

Tabel 11.1 Gewenste ruimtelijke nabijheid van familie en vrienden, naar leeftijd, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)

	familie				vrienden			
	16-34 jaar	35-54 jaar	≥ 55 jaar	totaal	16-34 jaar	35-54 jaar	≥ 55 jaar	totaal
liefst inwonend in mijn eigen huis	-	-	-	-	2	1	1	1
liefst in het huis naast, boven of onder mij	1	2	2	2	1	1	1	1
in dezelfde buurt	12	11	13	12	19	20	22	20
in dezelfde woonplaats	36	32	38	35	37	33	41	37
in dezelfde regio	36	35	26	32	32	29	17	27
liefst verder weg	2	2	1	1	-	-	-	-
maakt me niet uit	12	17	17	15	8	15	15	13

Bron: SCP (TOS'04)

Het past in het moderne leefpatroon om meer te hechten aan de nabijheid van zelfgekozen vrienden dan van familie. In de enquête naar de toekomstverwachtingen van de bevolking, die het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft laten uitvoeren (TOS'04), is een vraag voorgelegd over de mate waarin men gesteld is op de ruimtelijke nabijheid van familie en vrienden (tabel 11.1).

Inwonende familie wordt helemaal niet op prijs gesteld, maar enkele procenten van de huishoudens zou de familie wel in een aangrenzend pand willen zien wonen, terwijl ongeveer een op de acht huishoudens het liefst familie in dezelfde buurt zou hebben. Ongeveer de helft wil graag familie in dezelfde woonplaats hebben en dat verschilt weinig tussen de leeftijdsgroepen. De rest houdt de familie liever op grotere afstand of is onverschillig. In deze cijfers zijn allochtone groepen slecht vertegenwoordigd. Hun oriëntatie op de familie is dikwijls sterker.

Vrienden willen de geïnterviewden wel iets dichterbij hebben, maar in veel gevallen toch niet in dezelfde buurt. Het al dan niet beschikken over een auto is niet van wezenlijk belang voor de nabijheid die men wenst.

Flexibiliteit en aanpasbaarheid

Bij de tendens van individualisering hoort ook het verschijnsel, dat bij het bouwen en inrichten van woningen steeds meer rekening wordt gehouden met de wensen van de bewoners. Dat idee stamt in Nederland al uit begin van de jaren zestig. Habraken en zijn Stichting Architecten Research (SAR) pleitten in reactie op de naoorlogse 'massawoningbouw' voor meer zeggenschap van bewoners over de indeling en afwerking van hun huis, en verantwoordelijkheid van de gemeenschap voor de draagconstructie van de woning. Flexibiliteit in de woningplattegrond zou recht doen aan de diversiteit aan woonwensen en zou de woning ook aanpasbaar maken aan veranderingen – zowel binnen het huishouden, als binnen de maatschappij – die tot andere wooneisen leiden.

De vroegste vormen van flexibiliteit bestonden uit opklapbedden en schuifdeuren, die in de crisisjaren van de vorige eeuw dubbel gebruik van ruimten mogelijk maakten. Ook de bedbank biedt die mogelijkheid.

In de naoorlogse jaren werden flexibele bouwsystemen ontwikkeld, waarmee woningen relatief voordelig aan te passen zijn aan veranderingen, bijvoorbeeld als een bewoner gehandicapt raakt (aanpasbaar bouwen). De Stichting Bouwresearch onderscheidt aanpasbaarheid – het wegnemen, verplaatsen of aanpassen van wanden en voorzieningen – en uitbreidbaarheid – de mogelijkheid om de woonkamer uit te bouwen, of verdiepingen, serres en erkers aan te bouwen.

Bij het zoeken naar goede woningplattegronden die recht doen aan de wensen van een onbekende bewoner, die door de individualisering minder voorspelbaar in zijn wensen zou zijn geworden, is een tweede stroming te onderkennen, die haaks staat op het flexibel bouwen. Die houdt in dat men op basis van woonwensenonderzoek en evaluatie van de tevredenheid van specifieke groepen, een voor zo'n groep op maat gesneden woning ontwerpt. Voorbeelden zijn plattegronden voor geëmancipeerde huishoudens met partners met een symmetrisch rollenpatroon en behoefte aan veel individuele ruimte binnen de woning. Zo bood de 'andere driekamerwoning' van architect Hartsuyker in de jaren tachtig een woning zonder hiërarchie van woon- en slaapkamers, maar drie gelijkwaardige kamers. Er zijn ook voorbeelden van woningen die voor allochtone groepen ontworpen zijn, bijvoorbeeld met een grote en gesloten keuken.

Volgens De Vreeze (1993: 410) is het accent op flexibiliteit en aanpasbaarheid komen te liggen, en niet op passendheid bij een specifieke groep gebruikers. De flexibiliteit in het gebruik van de woning, en daarmee de toekomstwaarde ervan, is het grootst als er sprake is van overmaat, zoals Priemus in zijn proefschrift liet zien. Dat was sinds de jaren zeventig steeds meer het geval.

Interessant is dat de discussie over de pluriformiteit van de samenleving en de bijbehorende eisen aan het woningaanbod, zich momenteel herhaalt op het niveau van het woonmilieu. Binnen het kader van wijkvernieuwing en wijkontwikkeling streven diverse gemeenten en woningcorporaties naar woonmilieudifferentiatie, om meer diversiteit en daarmee meer keuze te kunnen bieden aan verschillende 'leefstijlgroepen'. Daartegenover staan degenen die betogen dat met het oog op de toekomstwaarde de woonwijk bij voorkeur 'leefstijlbestendig' zou moeten zijn en verschillende bewoners moet kunnen bedienen (Van der Wouden en Kullberg 2002).

11.2.4 Internationalisering

Achterstand neemt af

Nederland heeft door de komst van overzeese rijksgenoten, arbeidsmigranten en vluchtelingen, een multi-etnisch karakter gekregen. Nadat de overheid tot het inzicht was gekomen dat de arbeidsmigranten niet zouden terugkeren naar hun land van herkomst, streefde zij ernaar hen te integreren in de Nederlandse samenleving. De woonsituatie werd een van de indicatoren die de mate van achterstand

moesten uitdrukken. Verschillende rapportages van onder andere het SCP (Tesser en Van Praag 1995; SCP 1998) lieten zien dat die achterstand groot was, vooral onder Turken en Marokkanen en in mindere mate onder Surinamers en Antillianen, maar dat hij langzaam maar zeker kleiner wordt. Nadat hun huurwoningen er in tijden van economische recessie dankzij de stadsvernieuwing al in kwaliteit op vooruit waren gegaan, gaan zij nu ook steeds vaker in eengezinshuizen en koopwoningen wonen.

De minderheden zijn sterk oververtegenwoordigd in de oude wijken van de grote steden, die in het laatste kwart van de vorige eeuw in het kader van de stadsvernieuwing zijn opgeknapt; zij wonen ook vaak in de vroegnaoorlogse wijken die nu aan vernieuwing toe zijn. De veranderde bevolkingssamenstelling van deze wijken in de grotere steden heeft de afgelopen decennia voor de nodige commotie en politieke onrust gezorgd; veel bewoners van die wijken – oudere autochtonen, maar ook veel allochtonen – vinden die situatie ongunstig. Voor autochtone ouderen in de wijk speelt het verlies van een vertrouwde sociale omgeving; voor allochtonen de sociaal-culturele integratieperspectieven en in het bijzonder de zwartescholenproblematiek.

Voor alle bewoners geldt dat hun woonwijk problemen kent die niet kleurgebonden zijn: een dichte bebouwing, een opeenhoping van mensen die elkaar makkelijk last kunnen bezorgen, een grote verhuisdynamiek, geringe sociale controle, het gevaar van overlast en criminaliteit. Dit alles genereert weer dynamiek, ook onder de allochtone bewoners. Die verhuizen frequent, maar realiseren daarbij slechts geringe verbeteringen in woonkwaliteit (Uunk et al. 2002). Velen verhuizen van de ene ‘gekleurde wijk’ naar de andere.

Weg uit de stad

Toch is er ook een beweging uit de stad op gang gekomen van leden van een allochtone middenklasse (CBS 2000). Wijdverbreide suburbane woonvoorkeuren onder allochtonen wijzen erop dat die beweging snel kan groeien (SmartAgentCompany 2001: 9). Voor de integratie kan dat gunstig zijn: autochtonen in de randgemeenten komen immers meer in aanraking met allochtone landgenoten, al is nog onzeker welke reactie een in omvang toenemende suburbanisatie van allochtonen onder de ‘gevestigden’ teweeg zal brengen.

Een verhuisbeweging naar nieuwbouwwijken, bijvoorbeeld naar de Vinex, heeft als voordeel dat er nog geen gevestigden wonen, zodat de eerste generatie bewoners het gebied in gebruik kan nemen als gelijken en gezamenlijk de ervaring van het pionieren in de nieuwbouw zal delen (Van der Horst et al. 2001).

Voor de stadswijken waaruit deze mensen verhuizen, is het vertrek niet gunstig; de woningen worden betrokken door nieuwe vestigers en de segregatieproblematiek verscherpt met de komst van ‘echte’ nieuwkomers. De inspanningen in de stedelijke vernieuwing zijn er dan ook op gericht om de dynamiek te temperen door aantrekkelijker woonmilieus te creëren. Hierop komen we terug in paragraaf 11.3.

Multicultureel bouwen

De geschetste verschuiving van kwantitatieve naar kwalitatieve individualisering is overigens in de benadering van de woonsituatie van allochtone groepen ook herkenbaar. Zo is er niet alleen aandacht voor de achterstandssituatie op de woningmarkt, maar ook voor de eigenheid van sommige van hun woongebieden en het belang van ruimtelijke concentraties voor etnisch ondernemerschap. 'Multicultureel bouwen' is een thema geworden, en er is aandacht voor een ander gebruik van de publieke ruimte, met name stadsparken. Het Gelders Landschap heeft naar aanleiding van onderzoek naar de 'groenbeleving' onder allochtonen zelfs gepleit voor een allochtone touch bij de bosaanleg, door 'smulbossen' aan te planten. Vermoedelijk zal juist de allochtone middenklasse ervoor waken om met de plastic tas in een smulbos gesignaleerd te worden. De aandacht voor specifieke voorkeuren betekent niettemin een trendbreuk in het louter in termen van achterstand denken.

Over de wenselijkheid van specifieke architectuur en voorzieningen voor allochtone groepen is vaak discussie gevoerd. Zou dit immers de integratie niet remmen of tot stigmatisering leiden? (VROM-raad 2002). Anderzijds geldt dat allochtonen binnen de stadsbevolking een belangrijke klantengroep vormen die door woningcorporaties naar tevredenheid bedient hoort te worden en dat kan tot uitdrukking komen in andere woningplattegronden. Overigens gaat het om zaken die ook een breder publiek aanspreken, zoals grote eetkeukens of een van de douche gescheiden toilet.

Multicultureel bouwen heeft ook een symbolische waarde. De aanwezigheid van nieuwe bevolkingsgroepen wordt ruimtelijk tot uitdrukking gebracht, bijvoorbeeld door middel van verwijzingen in de architectuur, ook wanneer de gebouwen niet of niet-exclusief door allochtone groepen gebruikt worden (VROM-raad 2002). Vooral nog zijn dergelijke verwijzingen vrijwel uitsluitend te zien in de vorm van traditioneel vormgegeven moskeeën, met Ottomaanse stiftminaretten. Vermoedelijk zal de interesse in verwijzingen juist buiten de religieuze sfeer toenemen. Voor alle gebruikers zal daarbij gelden: als het maar niet te veel extra kost.

11.2.5 Intensivering

Aan intensivering is een belevingscomponent en een tijdsbestedingscomponent te onderkennen. De eerste duidt op het verlangen van de moderne mens naar intense en intensieve belevingen en ervaringen; de tweede doelt op een verhoogd levensritme en meer drukte in het bestaan met als gevolg ook meer tijdsdruk.

'Mijn huis is een bijzonder huis ...'

In hoeverre willen mensen met hun woning ook een statement afgeven? Uit onderzoek van De Wijs-Mulkens (1999) naar de huisvestingskeuze van de economische en culturele elite – mensen die materieel een grote keuzevrijheid hebben – bleken tussen verschillende elites grote verschillen in smaak te bestaan. Grosso modo woont de economische elite in de dorpen en de culturele elite in steden en stadjes. Uit onderzoek onder minder rijke mensen – inwoners van drie wijken in Rotterdam – kwam naar voren dat de woning een centrale rol speelt in de uiting en de vorming van identiteit

(Van der Horst et al. 2001: 148), maar dat dit niet in alle gevallen een accentuering van de individualiteit betekent. De woning wordt ook gebruikt om te laten zien 'dat je erbij hoort', dat je deel wilt uitmaken van een gemeenschap, bijvoorbeeld de buurt, waarbij er sprake kan zijn van wisselende referenties en identiteiten. Met andere woorden: de woning kan zowel een expressie zijn van de eigen identiteit als van een collectieve identiteit.

In het spectrum tussen elitemilieus en volkswijken is de drang om te laten zien dat een huis niet zomaar een huis maar een bijzonder huis is, ook herkenbaar in nieuwbouwwijken als Kattenbroek in Amersfoort, het Oostelijk havengebied in Amsterdam, de Kop van Zuid in Rotterdam en in wat mindere mate in Vinex-wijken zoals Ypenburg en Leidsche Rijn. Dergelijke woningen lijken te voorzien in een behoefte aan kant-en-klare bijzonderheid en opzienbarendheid die de woning etaleert nog voordat ze is ingericht. Wel moet bedacht worden dat de meeste van deze woningen onder gunstige woningmarktomsstandigheden verkocht zijn: stijgende prijzen in stedelijke gebieden met een grote vraag naar eengezinswoningen. Uiteindelijk zullen functionele woningkwaliteiten, vooral de grootte van woning en kavel, vermoedelijk doorslaggevend blijken voor de toekomstswaarde.⁷

'... ook van binnen'

De binnenkant van de woning is ook belangrijk. In de jaren negentig stegen de bestedingen aan interieur – vooral meubels, keukens, vloerbedekking en gordijnen – tot ruim 13% van de consumptieve bestedingen in 2001. Gemiddeld gaf men er ruim 600 euro per persoon per jaar aan uit. Er wordt meer besteed aan woninginrichting dan aan dames- en herenkleding. Ook de uitgaven aan badkamers stegen fors. De televisie ondersteunt de belangstelling voor het interieur met programma's over woninginrichting. Ongeveer de helft van de aankopen van badkamers en keukens gaat samen met de aankoop van een huis, in de andere gevallen gaat het om vervanging (HBD 2000, 2001, 2003). In navolging van de kasten en ledikanten gaan ook keukens en badkamers meer en meer tot de roerende zaken in de woning behoren. Een kwart van de kopers van een nieuwe keuken heeft een hekel aan koken (Jaarsma et al. 2000), maar dat doet niets af aan de behoefte om een keuken naar smaak te kiezen.

Keuze van de woonplaats

De hectiek van het bestaan, niet alleen op het werk, maar ook en vooral in de vrije tijd, bepaalt in toenemende mate het gedrag van de moderne mens. Het najagen van verschillende doelen, vaak tegelijkertijd, het voortdurend willen en daardoor moeten kiezen tussen vele aantrekkelijke opties van het leven, komt tot uiting in een hoge mobiliteit (Harms 2003). Het 'spitsuur van het leven' valt grofweg tussen het dertigste en vijftigste levensjaar, een periode waarin mensen werken aan relatie- en gezinsvorming, aan een woon- en arbeidscarrière en veel vrijetijdsactiviteiten ontplooiën.

Het is de vraag welk woongedrag het beste past bij dit moderne leefpatroon en welke woonlocatie daarbij hoort. Is men bereid een hoge mobiliteit te accepteren omdat men het leuk vindt om gezien te worden in een *sports-utility-vehicle*? Of prefereert

men een strategische locatie, met de meestgebruikte voorzieningen binnen handbereik en goede verbindingen met het openbaar vervoer, zoals we dat vooral bij de tweeverdieners zien? Past hier toch vooral een stedelijk leefpatroon bij, waarvoor nieuwbouw zo dicht mogelijk bij het centrum van de grotere steden gewenst wordt, of vraagt dit om landelijk wonen, teneinde toch ergens een rustpunt in het drukke bestaan te creëren?

Omdat de leden van drukke huishoudens hun activiteitenpatronen ook onderling moeten afstemmen, is de woonplaatskeuze in de praktijk vaak een compromis. Reisaftstanden en reistijden kunnen hierdoor per saldo toch nog flink oplopen. Vooral tweeverdieners hebben hier last van. Een van de strategieën om tijd te besparen, is het zogeheten pendelhuwelijk. Met deze nu nog zeldzame vorm van samenleven wordt bedoeld opstellen met en zonder kinderen waarvan een van de partners een deel van de tijd elders woont, dicht bij het werk. De tweede woning fungeert hierbij dus als pied-à-terre voor het werk, en heeft met recreatie niets van doen (Mulder 2002). Dit is echter vooralsnog eerder uitzondering dan regel, want in de meeste gevallen vervullen tweede woningen juist bij uitstek een recreatieve functie.

Het tweede huis

Schattingen van het aantal Nederlanders dat een tweede huis of stacaravan heeft, lopen uiteen.⁸ Volgens de laatste gegevens zijn dat ruim 300.000 huishoudens waarvan de meeste (135.000) een caravan op een vaste standplaats hebben. Van het totale aantal van 82.000 tweede woningen staat 44% in het buitenland, zo blijkt uit het Woningbehoefteonderzoek (WBO'02). De waardering van een tweede woning lijkt ook te veranderen; het tweede huis is niet meer ondergeschikt maar nevensgeschikt aan het hoofdverblijf. Dit duidt erop dat niet alle eisen en wensen ingewilligd hoeven te worden op één woonplek; de voordelen van twee verschillende verblijven kunnen elkaar aanvullen. Zo kan de hectiek van de stad gecombineerd worden met een verblijf in landelijk gebied. Twee uitersten vormen dan samen het alternatief voor een compromisverblijf, zoals een suburbane woonplaats.

Naar verwachting zal het bezit van tweede woningen tot 2030 met ruim een kwart toenemen (RIGO/RPB 2003).

Onder oudere Turken en Marokkanen (55-plus) komt het bezit van een tweede woning in het land van herkomst overigens veelvuldig voor. Ongeveer de helft van hen geeft aan daar een woning te hebben en velen van hen verblijven er ook een deel van het jaar (Schellingerhout 2004).

11.2.6 *Informalisering*

Toezichthouders en conflictbezwervers

Het steeds hogere opleidingsniveau van de bevolking en de democratisering van de samenleving bevorderden vanaf de jaren zestig de mondigheid van de burger. Dat leidde tot informalisering van de menselijke betrekkingen. Omgangsvormen werden en worden vrijer, en respect wordt niet zomaar betuigd. Overigens zien we als reactie daarop een 'nieuwe strengheid' ontstaan; het debat over normen en waarden getuigt daarvan.

Het vroegere huisbezoek van vertegenwoordigers van woningcorporaties om te controleren of er 'netjes werd gewoond', is allang verleden tijd. In de jaren zeventig raakte het stellen van dergelijke eisen aan de huurder in de taboesfeer. Iedereen had immers recht op zijn eigenaardigheden. Aanwezigheid en gezag van de wijkagent zijn ook verminderd en dat leidt ertoe dat bewoners meer op elkaar zijn aangewezen en minder kunnen rekenen op de interventie van gezagsdragers.

Vanaf het eind van de jaren tachtig is de roep om meer formele interventie steeds krachtiger geworden. Huurders willen gevrijwaard zijn van overlast van omwonenden, zonder zelf verantwoordelijk te worden gehouden voor de ordebewaring. Sociale verhuurders worden sinds 1993 (volgens het Besluit beheer sociale huursector) scherper gehouden aan het waarborgen van een rustig woongenot voor hun huurders. Zo zien we tot op zekere hoogte de terugkeer van toezichthouders: huismeesters, buurtconciërges, flatbrigadiers en wijkmariniers, en ook meer informele vormen van toezicht zoals buurtwachten, de Marokkaanse buurtvaders en mediators bij burenc conflicten.

De behoefte aan toezichthouders en conflictbezweerders zal niet minder worden, vooral in de socialehuursector. In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (SCP 2002: 473) werd vastgesteld dat bijna de helft van het publiek de socialehuursector associeert met vandalisme, vernieling en dergelijke. Die associatie is – vooral onder eigenaren-bewoners – veel sterker dan het beeld dat de huurder arm zou zijn, of geen geld heeft om te kopen, of dat huren weinig keuzemogelijkheden biedt. Overlastproblemen blijven niet beperkt tot etagewoningen; in straten met eengezinshuizen is, zeker gelet op de dichtheden waarin ze gebouwd zijn, alle ruimte voor conflict (Kullberg et al. 1996; VEH 2004).

Verschuivende keukens

In de architectuur en stedenbouw is informalisering vooral zichtbaar geweest in de jaren zeventig en tachtig. De keuken verschoof naar de voorkant van de woning, ook vanwege de steeds smallere (voordeliger) bouwkavels die een einde maakten aan de doorzonwoning als standaardtype. Passanten krijgen zo letterlijk een kijkje in de keuken en dat is bij de nog altijd vrij algemene tuinkamerwoning nog steeds zo. In dergelijke woningen bevinden de keuken en de entree zich aan de voorkant; aan de achterkant over de volle breedte is de woonkamer met zicht op de tuin. Daarnaast is er een tegenbeweging in de architectuur die weer status en allure mag uitstralen, onder meer door hoge plafonds en trappen naar de voordeur.

Formele stratenpatronen

Ook is er een kentering gekomen in de informele, onoverzichtelijke stratenpatronen die vooral in de groeikernen in de jaren zeventig toonaangevend waren. Hierop volgde al in 1979 een pleidooi van de architect Weeber voor terugkeer naar 'formele objectiviteit in stedenbouw en architectuur'. 'De gangbare ontwerp praktijk in de woningbouw had het stedenbouwkundig plan ondergeschikt gemaakt aan de willekeurige aaneenschakeling van vormpjes, die door inspraak en architectonische details werd beheerst' (De Vreeze 1993: 376). Met enige vertraging volgde een terugkeer naar meer formele, hiërarchische stratenpatronen met overzichtelijke wijkontsluitingswegen en woonstraten.

Meer zeggenschap van bewoners

Er is een groeiende behoefte aan meer zeggenschap over de indeling en afwerking van de woning, met name bij nieuwbouw. Dit kan de vorm aannemen van particulier opdrachtgeverschap, zoals voorgesteld in de nota *Mensen wensen wonen*, maar ook van een uitgebreid keuzepakket aan meer- en minderwerk binnen de 'confectienieuwbouw'.

Ook verhuurders hebben de afgelopen decennia steeds meer gehoor gegeven aan de wensen van huurders met betrekking tot het interieur. Woningen hoeven bij het opzeggen van de huur steeds minder in de oorspronkelijke staat te worden teruggebracht, bij renovaties van keuken en badkamer kan de huurder meer en meer kiezen uit alternatieve smaken. Ook de ontwikkeling van meer dienstverlening bij het huis, zoals een klussenabonnement, past hierin.

Of meer zeggenschap tot grotere verschillen leidt, valt nog te bezien. Bouwondernemers en particuliere eigenaren van woningen plegen grote investeringen voor de langere termijn en dat maakt hen in het algemeen behoudend. Ongebruikelijke woningen brengen de verkoopbaarheid of de verhuurbaarheid immers in gevaar. Experimenteren met het ontwerp van woningen heeft daarom vooral in de socialehuursector gestalte gekregen, waar risico's immers door subsidies werden afgedekt en bovendien lange tijd de verhuurbaarheid vanwege schaarste helemaal niet in het gedrang kwam. Buys en Van der Schaar (2004) wijzen ook op het conservatisme van woningeigenaren, dat ingegeven wordt door het feit dat de woning behalve consumptie- ook investeringsgoed is. Ze illustreren dit aan de hand van de gemeente Emmen, waar particulier opdrachtgeverschap een lange traditie heeft en waar burgers doorlopend dezelfde, behoudende woningtypen bouwen. Ook de kant-en-klare woningen die her en der in het land op vrije kavels worden neergezet, de zogenoemde catalogusbouw, getuigen van een keuzevrijheid die ook bij bemiddelde mensen tot de keuze voor een confectieproduct kan leiden.

11.2.7 Informatisering

In hoofdstuk 5 stond de informatiseringstrend centraal en is onder meer de snelle opkomst van de personal computer (pc) besproken. De aansluiting van woningen op het internet verloopt ook razendsnel, van 3% in 1995 tot driekwart van de huishoudens in 2004 (zie hoofdstuk 5).

Thuiswerkers

Het gebruik van de pc thuis betekent dat mensen meer thuis kunnen werken. Volgens het WBO'02 werkt ongeveer 11% van de werkenden – vooral hoogopgeleide – regelmatig thuis in plaats van op kantoor; de helft van deze mensen doet dat in een kamer die uitsluitend voor werk gebruikt wordt. De behoefte aan een aparte werkruimte is groter als beide partners werken. Het aantal tweeverdienende huishoudens is gestegen van 1,7 miljoen in 1990 tot 2,5 miljoen in 2000 en de verwachting is dat het aantal tweeverdieners nog wel zal groeien. Naarmate de tendens tot thuiswerken doorzet, is de locatie van de werkplek, zeker voor tweeverdieners, wat minder van belang en kan men de keuze van de woonlocatie meer laten bepalen door factoren die met de kwaliteit van het huis en van de woonomgeving te maken hebben.

Het internet als makelaar

Dankzij digitale marktplaatsen zoals Funda (voor koopwoningen) en WoningNet (voor socialehuurwoningen in grote delen van de Randstad) kunnen woningzoekenden zich veel beter informeren over het woningaanbod, zonder tussenkomst van makelaars of verhuurders. Selectiemogelijkheden naar onder meer regio, woningtype, grootte en prijsklasse snijden de informatie toe op de zoeker, terwijl deze gericht kan doorzoeken naar aanvullende informatie, bijvoorbeeld over de woonomgeving en de buurt. Het is bovendien gemakkelijk om in een groot gebied te zoeken.

De informatievoorziening over woningen zonder tussenkomst van professionals sluit aan bij schaalvergroting en bij informalisering. De internettende burger weet evenveel over het woningaanbod als de makelaar of corporatiemedewerker.

'Huis van de toekomst'

Voor toepassingen van technologie en informatica in de woning geldt uiteraard dat deze de gebruiker moeten dienen. Zo verklaart Van Well (2003) de discrepantie tussen minstens tien jaren van intense euforie over het 'huis van de toekomst' en de nog zeer beperkte feitelijke domotica-toepassingen, uit onvoldoende verbinding met bestaande problemen, wensen en praktijken van bewoners. Bij de trage implementatie van de beschikbare producten spelen overigens ook meer prozaïsche zaken: ze is vaak gekoppeld aan nieuwbouw terwijl er niet zoveel gebouwd wordt; gebrek aan compatibiliteit tussen (generaties van) systemen en de snelle veroudering van een systeem ontmoedigen de toepassing (Steyaert en De Haan 2001).

Ongeveer de helft van de geïnterviewden in de SCP-enquête ziet het huis van de toekomst in 2020 toch wel als standaard. Als voorbeelden zijn daarbij beschreven dat buitendeur, verwarming en wasmachine met de mobiele telefoon bediend worden, en dat sensoren in de woning zo nodig de brandweer, politie of zorgverlener alarmeren. Het zijn beelden die in technisch opzicht binnen handbereik liggen of zelfs al realiteit zijn. Vooral de hoogopgeleiden en jonge mensen zien dit als waarschijnlijk toekomstbeeld; de ouderen kunnen zich er iets minder bij voorstellen (bijlage tabel B11.2).

De huidige toepassingen zijn vooral in de sfeer van alarmering en beveiliging voor zelfstandig wonende ouderen. Automatische diensten kunnen het zelfstandig wonen vergemakkelijken, zoals het automatisch aan- en uitschakelen van verwarming of verlichting (energiebesparing), en het op afstand openen en sluiten van deuren en gordijnen.

Succesvolle toepassingen zijn voorts vooral denkbaar als ze inspelen op de intensivering en helpen de hectiek van het huishouden te organiseren. Zulke toepassingen zijn het bedienen van apparaten in de woning op grote afstand, of het autoriseren van toegang tot de woning van leveranciers van via internet bestelde boodschappen. Een volgende stap is de ijskast die zelf de zuivel laat aanvullen. Wel moet bedacht worden dat de technologie voor een belangrijk deel valt of staat met een aansluitend netwerk: het alarmsignaal moet een mens tot een dienst bewegen, internetboodschappen moeten ergens betrokken worden en ook weer door mensen afgeleverd in huizen waar toegang moet worden verleend.

11.3 Ruimtelijke en financiële begrenzingen

De beschreven trends werpen een bepaald licht op de woonagenda met als hamvraag: welke woonkwaliteit zal men in de toekomst verlangen? De belangrijkste trend is die van groeiende vraag naar ruimte. In deze paragraaf gaan we na wat reëel is, gelet op ruimtelijke en financiële mogelijkheden en beperkingen. We splitsen de beleidsopgaven in twee niveaus: dat van het woonmilieu waarin de stedelijke kwaliteit en groene woonwensen aan de orde komen, en dat van de woning waarbij we de beschikbaarheid en betaalbaarheid bespreken. Het oordeel van de burger komt ook aan bod: wat ziet men als waarschijnlijke en wenselijke toekomst?

11.3.1 Stad, land en de utopie van het maakbare wonen

Tuinstad en hoogbouw

Stedenbouwkundigen zagen in de problematiek van de negentiende-eeuwse stad aanleiding om op zoek te gaan naar alternatieve verstedelijkingsvormen, die ook als richtsnoer zouden kunnen fungeren voor sociale verandering. Zij reageerden op heel verschillende wijze op de grote ongemakken van de laatnegentiende-eeuwse stad. Met de industrialisatie vond er een snelle, ongebreidelde verstedelijking plaats; gebrek aan voldoende licht, lucht, hygiëne en groen waren het gevolg. In navolging van de buurlanden reageerde de rijksoverheid met een Woningwet (1901) die instrumenten bood om betere, gezonde woontoestanden te creëren, door het opruimen van krotten en het planmatig uitbreiden van steden.⁹

De stedenbouwkundige hervormers lieten zich leiden door een ongekend optimisme over de maakbaarheid van de samenleving: een radicale wijziging in de fysieke leefomgeving van de mens zou een totale verandering van de gemeenschap kunnen bewerkstelligen (Achterhuis 1998: 15). De bekendste voorbeelden van dergelijke utopieën die direct of indirect een grote stempel hebben gedrukt op de twintigste-eeuwse stedelijke ontwikkeling, zijn de tuinstadgedachte van Ebenezer Howard en het hoogbouwfunctionalisme van Le Corbusier.

Met de tuinstad poogde Ebenezer Howard de voordelen van het leven in de stad en van dat op het platteland te verenigen: het groen van de natuur zou er samengaan met het voorzieningenniveau van de grote stad. Het bekendste Nederlandse voorbeeld van de tuinstadgedachte is Vreewijk in Rotterdam, gebouwd in het begin van de jaren twintig van de vorige eeuw. De schoonheid van de woning en een groene woonomgeving werden verondersteld een dusdanige aantrekkingskracht op de bewoners uit te oefenen, dat die hun vrije tijd vooral in en rondom de woning zouden besteden. Deze huiselijkheid zou bijdragen aan de 'zedelijkheid' van de arbeidende klasse en aan een sociale gemeenschap (Van der Horst et al. 2001: 37).

Le Corbusier had een geheel andere conceptie van stad en stedelijkheid. Zijn ideaalbeeld was hoogbouw, gecombineerd met veel groen. De vier door het Charter van Athene (1933) onderscheiden activiteiten, namelijk wonen, werken, recreëren en verkeer, werden in zijn plannen strikt gescheiden gehouden. In een dergelijke, functionele wijk zou de

moderne, rationele mens optimaal gedijen. In Nederland is de erfenis van Le Corbusier vooral zichtbaar in de hoogbouwwijken van de jaren zestig en zeventig, zoals de Bijlmermeer in Amsterdam en het Rotterdamse Ommoord. Het functionalisme liet zich verenigen met nieuwe, industriële bouwtechnieken, om zo in korte tijd veel (gestapelde) woningen op te leveren, ter bestrijding van de naoorlogse woningnood. De efficiëntie overschaduwde daarbij wel de architectonische inspiratie; het functionalisme werd 'uitgekleed' (De Vreeze 1993: 324).

Hoewel het gedachtengoed van de utopisten een onuitwisbare stempel heeft gedrukt op de fysieke vormgeving van de twintigste-eeuwse woning en woonomgeving, zijn de achterliggende maatschappijbeelden nooit verwezenlijkt. Het ruimtelijk determinisme van de utopisten veronderstelde een maakbare wereld, waarin de bewoners zich gevoeglijk zouden schikken naar de eisen die aan hen werden gesteld vanuit de gebouwde omgeving. Dat bewoners een geheel eigen stempel zouden drukken op de ontwikkeling van woning en woonomgeving, werd niet voorzien.

In de afgelopen decennia heeft het ruimtelijk determinisme sterk aan belang ingeboet. Typerend is de volgende reflectie van de stedenbouwkundige Palmboom (2003) over zijn ontwerp voor de Haagse Vinex-wijk Ypenburg: 'We wisten van tevoren dat we de bebouwing van deze nieuwe stad nooit in detail konden uittekenen, laat staan dat we het leven dat zich er ooit in zou nestelen, konden voorspellen en plannen. We waren ons ervan bewust dat we voor de bebouwing slechts een raamwerk konden bieden, dat door talloze andere betrokkenen ingekleurd zou worden; geen blauwdruk, maar een kader, dat uitnodigend en stimulerend moest zijn.' Deze benadering past bij een volkshuisvestingsbeleid zoals dat voor de eerste decennia van de eenentwintigste-eeuw is uitgestippeld (VROM 2000a): een grote nadruk op woonkwaliteit en keuzevrijheid; het tegemoet komen aan de woonwensen van de burger. Maar hoe ver kan dat gaan en wat mag het kosten, bijvoorbeeld aan ruimte?

Vervagende tegenstellingen tussen stad en land

Tegelijkertijd met het wegebben van de (sociale) maakbaarheidsgedachte, veranderde de relatie tussen stad en land. De modernisten en de tuinstadontwerpers hadden weliswaar beiden veel oog voor de functie van groen in de wijk, ze dachten wel in duidelijke contrasten tussen stad en landschap.

De laatste decennia zijn die twee juist als het ware in elkaar gegroeid. Stadsuitbreidingen worden niet meer gepleegd op een opgespoten en uitgewist landschap, maar landschappelijke elementen worden steeds meer opgenomen in de stadsuitbreiding. Stad en landschap worden één 'stedelijk veld met daarbinnen stedelijke of landelijke accenten' (Pols en Strootman 1998: 78). Geleidelijk zijn regio's ontstaan van dicht bij elkaar liggende steden, suburbane wijken, dorpen, industrie- en recreatiegebieden, waartussen nauwe sociale en economische relaties bestaan. De schaalvergroting maakt de landschappelijke schaal tot een logisch ontwerp kader, terwijl de maatschappelijke waardentoekenning aan ecologie en milieu de belangstelling voor het 'landschappelijk' woonmilieu wekt (Pols en Strootman 1998: 79).

De tegenstelling tussen stad en land vervaagt; de hele cultuur verstedelijkt en de scheidslijnen tussen de vakgebieden stedenbouw en landschapsarchitectuur worden allengs dunner. Wat betekent dat voor 'groene woonwensen' en voor de oude stad?

11.3.2 Groene woonwensen en onbegrensde groei?

Opmerkelijk is hoevelen verwachten dat het Groene Hart in 2020 in grote mate verstedelijkt zal zijn (tabel 11.2). 'In het Groene Hart zijn (in 2020) enkele honderdduizenden woningen bijgebouwd' werd als stelling in de SCP-enquête aan de respondenten voorgelegd en tweederde acht dit een waarschijnlijk scenario. Dit geldt vooral voor mensen in West-Nederland en mensen met een hoge opleiding. Wenselijk vindt een kleine minderheid een dergelijke ontwikkeling (6%), terwijl bijna een kwart het niet weet. De meesten keuren een forse bebouwing van het Groene Hart af.

Een van de wegen waarlangs de nota *Mensen wensen wonen* (VROM 2000a) de keuzevrijheid van de burger wil vergroten, is het aanbieden van groene woonmilieus. In de nota is een vraagoverschot geschat van bijna 50.000 woningen, waarvan ruim 20.000 in het westen van het land. De schatting van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) van de huidige vraag naar landelijk wonen ligt tussen de 60.000 en 130.000 woningen (Van Dam et al. 2003), waarbij de hogere grens samenhangt met een latente woningvraag; de ondergrens is op basis van meer urgente verhuishwensen. Onder 'landelijk wonen' heeft het RPB wonen in kleine nederzettingen (tot 10.000 inwoners) en het buitengebied gerekend. Bijna de helft van de belangstellenden in landelijke woonmilieus woont al in een dergelijk milieu. Het betreft vooral mensen die binnen de gemeente willen verhuizen, zoals starters, ouderen en ook gezinnen.

Daarnaast is er vanuit stedelijke milieus interesse. De urbaan-rurale migratie bestaat vooralsnog vooral uit tweeverdieners, gezinnen met kinderen en met relatief hoge inkomens, maar de interesse leeft bij bredere groepen. Ze wordt onder meer gevoed door het gegeven dat men vroeger op het platteland gewoond heeft en door regelmatig bezoek aan het platteland (Van Dam et al. 2003: 23, 28). Dit laatste zou betekenen dat wanneer het platteland (nog) beter toegankelijk wordt gemaakt voor recreatief gebruik, de behoefte om er te wonen ook (extra) kan toenemen.

Een complicatie bij het duiden van de behoefte is dat het maar de vraag is welke beelden woningzoekenden hebben bij landelijke milieus. Een deel van de vraag kan geduid worden als pseudo-landelijk: ze verwijst naar ruimte, lage dichtheden, aanwezigheid van groen en sociale veiligheid (Heins 2001).

Het RPB bepleit uitbreiding van de woningvoorraad op het platteland (Van Dam et al. 2003). Ook de VROM-raad hield een, zij het prudent, pleidooi voor bouwen in het buitengebied (VROM-raad 2004). Dit om tegemoet te komen aan bestaande woonwensen. Het RPB heeft de filosofie dat 'meebewogen moet worden met de maatschappelijke druk' in plaats van tegen de stroom in te roeien (Van Dam et al. 2004: 150). In de afgelopen jaren zijn vele tienduizenden woningen opgeleverd in het landelijke gebied, waarvan bijna twintigduizend in restrictieve gebieden (Van Dam

et al 2003: 101). Ook in het Groene Hart, waar volgens de *Vierde nota ruimtelijke ordening* extra restrictief rijksbeleid geldt, zijn woningen gebouwd. Het rijk heeft het toezicht op de eigen restricties niet kunnen opbrengen; in de nota *Ruimte* wordt die verantwoordelijkheid bij gemeenten en provincies gelegd. De gedachte aan stringente rode contouren is losgelaten en de keuze voor woningbouwlocaties wordt overgelaten aan lokale partijen en provincies, al blijken toch diverse uitzonderingen gemaakt te worden (CPB/RPB/SCP 2004).

Zorgen over het buitengebied

De zorg van veel commentatoren gaat uit naar de balans tussen woonbebouwing en de verschillende collectieve waarden die het buitengebied vertegenwoordigt: landschappelijk, cultuurhistorisch en als recreatiegebied. Het RPB bepleit zorgvuldige lokale planvorming, met aandacht voor sociale en landschappelijke structuren, en voor het combineren van behoeften: wonen en economisch draagvlak voor voorzieningen in perifere dorpen; wonen en natuurontwikkeling; wonen en recreatie. De VROM-raad (2004) pleit bovendien voor een sterke regierol van de provincie. Op provinciaal niveau moet worden bezien hoe de lokale en regionale voor- en nadelen zich verhouden. Weliswaar noemt het RPB in zijn rapport relevante effecten waarop getoetst kan worden (Van Dam et al. 2003: 95), maar hoe bijvoorbeeld economische effecten tegen effecten op het landschap moeten worden afgewogen, is daarmee nog niet gezegd. Een geleidelijke, organische ontwikkeling en een goed ontwerp moeten de negatieve effecten op het landschap verzachten of voorkomen. Maar wie treedt er als smaakpolitie op?

Gezien de in paragraaf 11.2 geschetste ruimtebehoefte, lijkt de vrees gerechtvaardigd dat het creëren van aanbod in het landelijk gebied een aanzuigende werking zal hebben op mensen met een 'pseudo-rurale voorkeur', zeker als die voorkeur niet snel in het stedelijk gebied te honoreren is. Landelijk gebied wordt in de Randstadmetropool immers gemakkelijk genoeg stedelijk gebied. Pols en Strootman (1998: 117) waarschuwen voor de opportunistische kanten bij het toekennen van een belangrijke rol aan het landschap in de stedenbouw. Deze wordt via slogans als 'wonen in het (verdwenen...) groen' ingezet bij de marketing van nieuwe ontwikkelingen die noch de kwaliteit van de stad noch die van het landelijk gebied goed doen: "'Landschap' is als het schaars geklede fotomodel bij de advertentie voor een luxe sportwagen. Landschap lijkt daarmee de panacee voor ieder ruimtelijke orderingsprobleem en kan verworden tot een paard van Troje voor verstedelijking'.

Het eenvoudig honoreren van de kwantitatief vooralsnog beperkte vraag naar 'echt landelijk' wonen zal langs verschillende wegen vrijwel zeker in rap tempo meer vraag genereren: bij het zien van het aanbod, door het bezoeken van het (in de *package deal* beter recreatief ontsloten) platteland en doordat het land iets stedelijker wordt en daardoor aantrekkelijker voor de pseudo-plattelandsliefhebbers. Die komen niet voor het landschap maar voor de forse kavel. De optelsom van geleidelijk gehonoreerde individuele wensen leidt dan tot het onomkeerbaar opsouperen van de door diezelfde mensen gewenste collectieve open ruimte, zoals ook de Raad voor het Lan-

delijk Gebied al waarschuwde (RLG 2000: 15). Naarmate de dorpen groter worden, worden ze aantrekkelijker voor wie niet al te klein-dorps wilde wonen.

Onherroepelijk komt de vraag weer naar boven hoe het collectieve groen moet worden afgewogen tegen de privé-ruimte van de woonconsument. Binnen de Randstad zal dat collectieve groen meer en meer het karakter van een *central park* krijgen, deels bebost om rommeligheid te maskeren en ruimte te suggereren door overzicht te ontnemen, deels als museumpoldergebied om aanschouwelijk onderwijs te bieden over de Nederlandse cultuurgeschiedenis. Er zijn hier en daar in korte tijd indrukwekkende resultaten geboekt met het creëren van ‘nieuwe natuur’. Maar juist ons polderlandschap met zijn vergezichten op vele kleine stadjes is uniek.

Afgezien van de vermoedelijke aanzuigende werking op de dorps- en landelijke woningvraag, is voor de korte termijn een zorg in hoeverre landelijk wonen een bedreiging is voor de inspanningen in de stedelijke vernieuwingswijken (zie o.a. Van der Schaar, Van Praag en Teule in afzonderlijke bijdragen in het *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2004). Het realiseren van aantrekkelijke woningen in dito milieus, is immers veel complexer dan het bebouwen van nieuw land. De VROM-raad (2004) adviseert daarom een complexe besluitvorming voor te schrijven over het buiten bouwen, zodat dit niet eenvoudiger wordt dan stedelijke vernieuwing of dorpsvernieuwing. Maar een meer of minder effectieve bestuurlijke hinderstrategie kan een principiële discussie over de samenhang met collectieve belangen, waaronder de stedelijke vernieuwing, toch niet vervangen.

11.3.3 Stad en stedelijke vernieuwing

De angst voor *no-go-areas* in onze steden is tamelijk manifest; ruim 60% van de geïnterviewden verwacht dat die er in 2020 zullen zijn (tabel 11.2). In de grootstedelijke agglomeraties acht men dit waarschijnlijker, net als in socialehuurwoningen. Jong en oud verschillen niet in hun vrees voor gettowijken (bijlage tabel B11.2).

Tabel 11.2 Verwachtingen en wensen van de bevolking in 2004 omtrent woningbouw in het Groene Hart en gettovorming in steden in 2020 (in procenten)

	onwaar- schijn- lijk	weet niet	waar- schijn- lijk	onwen- selijk	neutraal	wense- lijk
in Groene Hart enkele honderdduizenden woningen bijgebouwd	18	17	65	71	23	6
in grotere Nederlandse steden zullen gettowijken voorkomen	24	15	61			

Bron: SCP (TOS'04)

Het verbeteren van stadswijken heeft in verschillende perioden de aandacht gehad: in de vooroorlogse jaren werd krotopruijing en sanering van stadswijken ingezet; stadsvernieuwing volgde in de jaren zeventig en tachtig, daarna sociale vernieuwing en grotestedenbeleid en, meer toegespitst op het wonen, de stedelijke vernieuwing en de aanpak van 56 prioriteitswijken. De wijken waar het volgens de meest recente opgave om te doen is, figureerden vaak al in diverse voorgaande vernieuwingsprogramma's.

Herstructurering en opwaardering

Om de exodus van midden- en hoge-inkomensgroepen uit de stad een halt toe te roepen, moet de woningvoorraad in de stad worden opgewaardeerd. De herstructurering van wijken heeft tot doel de bewoners met midden- en hoge inkomens voor de wijk te behouden, koopkracht van buiten aan te trekken en de kansen van lage-inkomensgroepen op een eigentijds woonmilieu te vergroten (VROM 1997: 31). Via sloop, verkoop en nieuwbouw zou meer diversiteit moeten worden gerealiseerd. Ditzelfde middel moet bijdragen aan het 'oplossen' van allochtone bevolkingsconcentraties, vooral waar die tegen wil en dank tot stand gekomen zijn en samengaan met een slecht imago van de wijk.

Omdat het tempo van de herstructurering te wensen overliet, is besloten de inspanningen vooralsnog te concentreren op een ruime selectie van prioriteitswijken. Deze wijken in dertig grote gemeenten vertonen verschillen in bebouwing, maar veel overeenkomst in bewonersprofiel: jong en allochtoon zijn de dominante kenmerken; oud en autochtoon is een bewonersprofiel dat in een aantal naoorlogse prioriteitswijken buiten de vier grote gemeenten (nog) domineert. In totaal wonen er meer dan een miljoen mensen, van wie bijna de helft in de vier grote gemeenten. De prioriteitswijken onderscheiden zich in alle gevallen van de andere stadswijken door een lage sociaal-economische status van de bewoners. In de vier grote steden is het contrast aanzienlijk scherper, mede doordat het opleidingsniveau in een aantal andere stadswijken hoog is.

In elk van de prioriteitswijken spelen leefbaarheidsproblemen zoals overlast en het ontbreken van sociale cohesie. Men ervaart een minder prettige omgang tussen bewoners en voelt zich niet goed thuis in de wijk. Deze zaken worden negatiever beoordeeld dan de kwaliteit van de woningen. De problematiek is in de periode 1998-2002 toegenomen. Intensief woningbeheer, woningisolatie en dergelijke ingrepen lijken hier veel te kunnen uitrichten (Buys 2004).

Selectieve verhuisbewegingen

Tussen stad en ommeland doen zich selectieve verhuisbewegingen voor: alleenstaanden, veelal starters op de woningmarkt met lage inkomens, trekken naar de stad, gezinnen met relatief hoge inkomens trekken eruit. Dit is geen ongewoon proces. 'Bewoners circuleren al naar gelang hun woonbehoeften en levensfase door het gewest' (Musterd en Ostendorf 2004). Delen van de stad fungeren als doorgangshuis voor mensen die er hun maatschappelijke en vaak ook hun gezinscarrière starten. De verhuisgraad is er aanmerkelijk hoger dan elders.

Buys (2004) analyseerde op basis van de Woningbehoefteonderzoeken 1998 en 2002 de mensen die zich in de periode 1994-1997 in de steden vestigden. De doorstroming in de stad is groot en dat geldt nog sterker voor de prioriteitswijken in de vier grote steden. Daar was in 2002 bijna de helft van de vestigers uit de periode 1994-1997 alweer verhuisd tegen een derde van de vestigers in de andere wijken. Het opleidings- en inkomensniveau van deze groep is intussen wel gestegen, maar het contrast tussen prioriteits- en overige wijken blijft groot. In de G26 – de 26 grotere gemeenten – doen zich dezelfde processen voor, maar de doorstroming gaat er minder snel en het contrast tussen prioriteits- en overige wijken is er minder groot.

Roltrap en valkuil

De stad vervult de functie van roltrap naar een volgende levensfase. Men maakt maatschappelijk gezien carrière en vormt een gezin, en daarna vertrekken velen met partner, eventuele kinderen en baan in suburbane richting. Na de witte middenklasse is dat in toenemende mate ook de allochtone middenklasse (CBS 2000; Musterd en Ostendorf 2004; Burgers en Van der Lugt 2004). Het binnenlands migratiesaldo is in de vier grote steden negatief en de vrijkomende woningen in de meest dynamische wijken worden opgevuld met nieuwkomers (zie hoofdstuk 3). De dynamiek bemoeilijkt het onderling wennen, sociale cohesie en sociale controle, en stelt de scholen voor problemen doordat telkens nieuwe kinderen ingeburgerd moeten worden. Dat vergt veel inspanning die ten koste kan gaan van leerlingen die wel de ideale ‘doorlopende leerweg’ bewandelen. Voor de ouders van dergelijke kinderen is bezorgdheid om de ‘zwarte school’ weer een reden om te verhuizen.

Veel verhuisdynamiek genereert kortom leefbaarheidsproblemen en de status van een wijk of wooncomplex als doorgangshuis is menig woningbeheerder een gruwel (Kullberg et al. 1996).

De prioriteitswijken binnen de grootste gemeenten onderscheiden zich ook in ongunstige zin, doordat degenen die in de wijk achterblijven, zich er slecht thuis voelen. Dat is al het geval als ze zich in de wijk vestigen, en dat blijft zo totdat ze kans zien te vertrekken. Hier is kennelijk sprake van een te grote dynamiek, die de wijk behalve tot roltrap naar een betere maatschappelijke positie, ook tot valkuil maakt voor wie nog niet weg kan komen (Buys 2004).

Herstructurering beoogt de verhuisdynamiek af te remmen. Door de woningvoorraad aan te passen, zouden de bewoners idealiter aan de wijk gebonden kunnen worden, ook nadat ze maatschappelijke vooruitgang hebben geboekt. In die zin passen de doelstellingen van het opwaarderen van de probleemwijk en van de stad goed bij elkaar. Plezierige woningen en dito woonomgeving vormen de sleutel. In het licht van de wensen die in paragraaf 11.2 geschetst zijn, ligt verlaging van de bebouwingsdichtheid in de rede, om ruimte te creëren voor grondgebonden woningen in een suburbaan aandoende setting. Daar gaat de vraag van bewoners van de herstructureeringsgebieden in toenemende mate naar uit (VROM 2003b).

Maar waarheen moeten de bewoners verhuizen voor wie in de wijk geen plaats meer is? Volgens de beleidsnota's is spreiding over het stadsgewest het middel. Daartoe moeten in de randgemeenten socialehuurwoningen worden gebouwd, exclusief voor de lage inkomens. Impliciet wordt dan gestreefd naar verdunning van de problemen. Vooralsnog is de samenwerking op stadsgewestelijk niveau niet optimaal (Ekkelboom en Smans 2004; Teule 2004). Ook de stagnerende bouwproductie bemoeilijkt het herhuisvestingsproces en dat vertraagt de herstructurering.

Ook als in het stadsgewest socialehuurwoningen beschikbaar komen, ligt het gevaar van verplaatsing van problemen naar enkele stadswijken op de loer. Zo wordt in een evaluatie van het grotestedenbeleid vastgesteld dat in 25 steden waarin geherstructureerd werd, het aandeel midden- en hoge inkomens in de periode 1995-1999 enigszins gestegen was, zoals ook beoogd werd. 'Deze wijken hebben hun positie op de woningmarkt versterkt, maar wel op straffe van het ontstaan van nieuwe concentraties met lagere inkomens' (Vreeswijk et al. 2002: 69). Daar kan dezelfde dynamiek in werking treden, met als bijkomend nadeel dat de voorzieningen in die wijken, bijvoorbeeld scholen en maatschappelijke werk, er minder op ingesteld zijn.

Naast het streven naar spreiding van lage-inkomensgroepen en verdunning van sociale problemen, zal het intensiveren van woning- en wijkbeheer in de meest problematische wijken of delen van wijken nodig zijn (zie ook Kromwijk en Oerlemans (2004) die hiervan concrete voorbeelden geven).

11.3.4 Woningen beschikbaar?

In de SCP-enquête over de toekomstverwachtingen is gevraagd waarover men, denkend aan de eigen woonsituatie over vijf jaar, bezorgd is (bijlage tabel B11.1). Persoonlijke zorgen over wonen hangen voor een deel samen met de situatie van het huishouden. Jonge alleenstaanden maken zich zorgen of ze een geschikte woning kunnen vinden en de helft van hen maakt zich zorgen of een woning wel te betalen zal zijn. Ouderen, vooral alleenstaande, maken zich op grote schaal zorgen of ze zelfstandig kunnen blijven wonen.

Of een goede woning nog wel te betalen zal zijn, is naast een veilige en schone buurt de meest genoemde zorg. Betaalbaarheid en een schone en veilige buurt worden beide door een op de drie à vier burgers genoemd.

Hoewel de aandacht sinds de jaren negentig is verschoven van de kwantitatieve naar de kwalitatieve woningvraag, verdient de beschikbaarheid van woningen doorlopend aandacht. Respondenten uit de SCP-enquête zijn weinig optimistisch gestemd over de beschikbaarheid van woningen in de toekomst (tabel 11.3). De stelling 'Vergeleken met nu zullen woningzoekenden in Nederland in 2020 makkelijk een woning kunnen vinden' krijgt maar van 12% bijval. Ouderen zijn iets optimistischer. Vermoedelijk reageert men op het feit dat het statistisch woningtekort¹⁰ in 2002 ten opzichte van 1998 met ruim 50.000 is gestegen, tot 166.000 woningen (VROM 2004a: 173). De stijging van het woningtekort uit zich in een toename van het aantal starters op de woningmarkt die een urgente verhuiswens hebben.¹¹ Het aandeel jongeren

bleef ongeveer gelijk en dit wordt ook voor de toekomst verwacht, maar de starters komen lastiger aan een woning. Naast starters hebben ook degenen die naar een betere huurwoning willen doorstromen, momenteel problemen, doordat de woningbouw achterbleef (VROM 2004a: 199 e.v.).

Vele redenen zijn aangevoerd voor het in tempo achterblijven van de nieuwbouw, gepaard aan evenzovele remedies om de nieuwbouw 'vlot te trekken'. De regels zouden te complex zijn en de samenwerking tussen partijen ontoereikend. Maar de belangrijkste reden is dat de gestegen grond- en bouwkosten niet meer gecompenseerd worden door sterke prijsstijgingen op de woningmarkt, zodat het voor bouwondernemers lastig is om nieuwe woningen concurrerend te laten zijn met de bestaande. Zowel de kopers als de particuliere bouwers zijn voorzichtig geworden (VROM 2003c: 5). Bij eerdere vraaguitval in de koopsector werd de socialewoningbouw als troef ingezet, maar sinds de verzelfstandiging van woningcorporaties (zie SCP 2002) heeft de overheid daar geen greep meer op. Bovendien doet het probleem zich in de huursector nog sterker voor, omdat de prijsstijging van de bestaande huurwoningen geringer was dan die van koopwoningen. De nieuwe huurwoning wordt relatief erg duur.

Voorals starters zijn door de achterblijvende nieuwbouw in de knel gekomen, zij kunnen moeilijk aan een huurwoning komen. Jongeren tot 25 jaar wonen daardoor vaker in een wooneenheid of op kamers; van de 20-jarigen die niet meer bij de ouders wonen, heeft ongeveer de helft een zelfstandige woning en de helft woont in een wooneenheid of op kamers. Daarna stijgt het aantal met een zelfstandige woning snel (VROM 2003c).

Wanneer het inkomen of het woningaanbod ontoereikend is om een zelfstandige woning te kunnen huren of kopen, is het delen van zo'n woning een optie. Dit is in buitenlandse, grootstedse woonmilieus niet uitzonderlijk (Goodman 1999: 45). Het beeld dat 'jonge alleenstaanden in 2020 vaak een woning zullen delen met een andere jongere om de woonlasten te delen' vindt bijna twee derde van de geïnterviewden waarschijnlijk. Voor jongere huishoudens (tot 55 jaar) is dit waarschijnlijker dan voor de ouderen, maar ze vinden het minder vaak gewenst. Ruim een kwart van de ondervraagden vindt een dergelijke ontwikkeling wenselijk; vele oordelen neutraal. Mensen in de drie stedelijke agglomeraties vinden dit relatief vaak wenselijk. Het is denkbaar dat het delen van een woning in stedelijke gebieden algemener wordt dan nu het geval is. Het kan een strategie zijn om tijdelijk met zelfgekozen kennissen te wonen tegen lagere woonlasten, zodat eventueel gespaard kan worden om zo snel mogelijk 'door te starten' naar een koopwoning.

Een wat latere start in een zelfstandige woning is te overzien, maar de positie op de woningmarkt van huishoudens in de gezinsvormende fase is in het algemeen verslechterd. Zij stromen sinds 1994 op steeds latere leeftijd door van een appartement naar een eengezins(huur)woning. Zo woonde bijna 70% van degenen die rond 1963 geboren zijn, op hun dertigste al in een eengezinshuis. Voor degenen die rond 1971 geboren zijn, is dat 56%. Deze cohortverschillen vervagen pas vanaf het veertigste jaar. Ruim een derde van alle gezinnen met kinderen die in huurflats wonen, is actief

op zoek naar een eengezinshuis. Ouderen blijven steeds langer in een eengezinshuis wonen, waardoor er maar weinig vrij komen (VROM 2003c).

Starters met betrekkelijk hoge inkomens wijken momenteel uit naar koopappartementen, waarvan er de afgelopen jaren veel gebouwd zijn, terwijl de groei van de vraag ernaar achterbleef. Dergelijke woningen zijn daardoor relatief gemakkelijk toegankelijk, maar de kopers riskeren een ongunstige investering in onroerend goed dat minder goed in de markt ligt (VROM 2003c: 5; Rietdijk et al. 2004).

Tabel 11.3 Verwachtingen en wensen van de bevolking in 2004 omtrent het vinden, financieren en delen van een woning in 2020 (in procenten)

	onwaar- schijn- lijk	weet niet	waar- schijn- lijk	onwen- selijk	neutraal	wense- lijk
woningzoekenden zullen makkelijker een woning vinden	72	16	12			
af trek hypotheekrente wordt beduidend minder	8	18	74	64	24	12
huursubsidie wordt beduidend minder	8	12	80	66	24	9
jonge alleenstaanden delen vaker een woning	20	15	65	29	44	27
alle huurders hebben hun woning mogen kopen	34	21	45	10	38	52

Bron: SCP (TOS'04)

11.3.5 Woningen betaalbaar?

Ondanks de geschetste problemen op de woningmarkt, is de interesse in meer woningkwaliteit en in koopwoningen intact gebleven. De consument is ook bereid daarvoor te betalen (VROM 2003c). In hoeverre zal hij daartoe in de toekomst in staat zijn? Behalve van het economisch tij zal dit ook afhangen van de mate waarin de overheid de woonconsumptie stimuleert, of deels vergoed met subsidies en tegemoetkomingen in de belasting. Daarover zijn de geïnterviewden in de SCP-enquête niet gerust (tabel 11.3).

Zowel de hypotheekrenteaftrek als de huursubsidie zullen in 2020 beduidend minder zijn dan nu, denkt een grote meerderheid. In beide gevallen vindt een bijna even grote meerderheid dit onwenselijk. De discrepantie tussen wens en verwachting is groot, zoals dat ook bij de sociale zekerheid het geval is (zie hoofdstuk 7). Voor beide regelingen geldt dat er recentelijk bezuinigingen zijn ingevoerd of aangekondigd, wat de sombere verwachtingen mede kan verklaren. Onder de 12% die vermindering van de hypotheekrenteaftrek wenselijk vindt, zijn de ouderen sterk oververtegenwoordigd; een aantal van hen heeft een andere moraal ten aanzien van het maken van schulden. Verder verwacht maar liefst 80% een verslechtering in de huursubsidie, terwijl minder dan een op de tien mensen dat wenselijk vindt.

Hoe reëel zijn deze verwachtingen? De huursubsidie werd in 1970 ingevoerd als tijdelijk instrument voor een beperkte groep huurders in nieuwe huurwoningen. In 1975 kreeg de regeling een veel grotere reikwijdte en verloor de tijdelijke status. Er werd definitief gekozen voor een gemengd stelsel van object- en subjectgebonden subsidies. De huursubsidie moest het 'goed wonen' stimuleren en de keuzemogelijkheden voor mensen met lage inkomens vergroten. De hoogte ervan was afhankelijk van de huur en van het inkomen, waarbij de subsidie terugliep naarmate het inkomen steeg. Deze systematiek is nadien niet wezenlijk veranderd. Wel volgden in de jaren tachtig diverse verschralingen (aanpassing van huurgrenzen, minder subsidie voor alleenstaanden, kwaliteitskorting) om de enorme stijging van de uitgaven aan huursubsidie te temperen (Boelhouwer en Haffner 2002).

In 1997 kreeg de Huursubsidiewet daarentegen een aanzienlijk genereuzer karakter, vooral voor huurders in duurdere woningen. Dat was ook nodig, omdat de huurstijgingen als gevolg van de liberalisering van de woningcorporatiesector veel huurwoningen uit de markt zouden prijzen voor de lage-inkomensgroepen (SCP 1994, 2002). In 2004 zijn in het kader van nieuwe bezuinigingen de teugels weer wat aangehaald.

Deze regeling heeft enigszins het karakter van een varkenscyclus. Om de overheidsuitgaven te beheersen, wordt af en toe het mes in de regeling gezet. Het wantrouwen van de burgers heeft dus wel grond.

Met de liberalisering van de woningcorporaties, de huurstijgingen die daarmee gepaard gingen en door woningverbetering, is het aantal goedkope huurwoningen zeer drastisch afgenomen (SCP 2002). Het vangnet huursubsidie kan daardoor niet gemist worden; te veel huurwoningen zouden onbereikbaar worden voor de mensen die nu subsidie ontvangen, ongeveer een derde van de huurders. Wel is voorstelbaar dat betalingsstromen via andere partijen zullen lopen, zoals de woningcorporaties, gemeenten of de Belastingdienst (SCP 1994; Van Gelder en Van der Vlist 2004).

Eigenaar-bewoners kunnen hun hypotheekrenteuitgaven volledig aftrekken van de belasting. Zou die regeling niet bestaan, dan leverde dat de staatskas op jaarbasis ongeveer zes miljard euro.¹² Ter vergelijking: de uitgaven aan huursubsidie bedragen op jaarbasis ongeveer anderhalf miljard euro (Pommer en Jonker 2003). Decennia lang bleef deze in internationale vergelijking buitengewoon genereuze aftrekregeling buiten schot (Haffner 1999), terwijl de huursubsidie periodiek gesnoeid werd om haar voortbestaan op langere termijn te waarborgen.

Met het groeiend eigenwoningbezit en de sterke prijsstijgingen van koopwoningen in de jaren negentig (grotere hypotheekbedragen) werd het steeds lastiger deze openeinderegeling ongemoeid te laten. Hoewel het politieke draagvlak voor beperkende maatregelen in de belastingsfeer niet snel zal stijgen (er komen immers juist meer belanghebbenden), is enige snoei toch aanvaardbaar gebleken. In een brief aan de Tweede Kamer zet de staatssecretaris van Financiën de wapenfeiten op een rij voor wie het niet geloven kon, dat er ooit aan de regeling getornd zou worden (Tweede Kamer 2003/2004). Sinds 1997 zijn er verschillende ingrepen geweest.¹³

Verdere maatregelen overweegt de staatssecretaris vooralsnog niet. Deze zouden kunnen bestaan uit een zeer geleidelijke afschaffing of vermindering (slechts een deel van de rente aftrekbaar maken) tot een niveau dat in andere Europese landen gangbaar is. Een ander type ingreep kan de aantasting van de progressiviteit in de regeling zijn, zodanig dat er een vast percentage mag worden afgetrokken, onafhankelijk van het inkomen. Combinaties zijn ook denkbaar, net als een 'aftoppingsgrens', bijvoorbeeld boven drie ton.

Gezien het groeiend eigenwoningbezit – meer dan 50% van de huishoudens –, de onwaarschijnlijkheid van sterke prijsdalingen en de convergerende tendenties die van de Europese eenheid uitgaan, verwachten we dat een zeer geleidelijk verder beperken van de hypotheekrenteaftrek waarschijnlijk is (zie ook SCP 1994).

11.3.6 Eigenwoningbezit en de positie van woningcorporaties

Interesse in bezit eigen woning blijft

De interesse om woningen te kopen is niet verminderd, maar de investeringsbereidheid is onder invloed van de economische terugslag afgenomen, met name in de duurdere segmenten (VROM 2003c). In betere tijden mag verwacht worden dat de overstap van huur- naar koopwoning voor de middengroepen weer makkelijker wordt. Nu is er een kloof tussen bezitters van een eigen woning en huurders met een ontoereikend leenvermogen doordat ze niet hebben kunnen profiteren van prijsstijgingen op de koopmarkt. Huurstijgingen zullen dan ook niet werken als aanjaagmechanisme van doorstroming naar de koopsector (Conijn et al. 2004).

Als de woningproductie en het consumentenvertrouwen toenemen, maar de huizenprijzen niet, kan de kloof weer gedicht worden en ook de draad van de verkoop van corporatiewoningen weer worden opgepakt. Dit ligt vooral in de rede in perifere regio's waar de gebruikskosten van huurwoningen hoger zijn dan die van koopwoningen. In de steden is de verkoop van huurwoningen en de toevoeging van koopwoningen een instrument om suburbanisatie tegen te gaan; om bewoners die een koophuis kunnen betalen, aan de stad te binden.

Bijna de helft van de geïnterviewden in de SCP-enquête denkt dat een recht voor huurders om hun woning te kopen voor 2020 in het verschiet ligt, zoals dat in Engeland geldt voor huurders in de sociale sector. Evenzovelen vinden het wenselijk (tabel 11.3). Ouderen vinden het *right-to-buy* scenario waarschijnlijker dan jongeren. Vooral in de stedelijke agglomeraties vindt men dit waarschijnlijk. Mogelijk is de wens de vader van de waarschijnlijkheidgedachte, want degenen die het wenselijk vinden, vinden het vaak ook waarschijnlijk.

Woningcorporaties: gevestigd instituut met nieuwe taken

De positie van de woningcorporaties was onderwerp van het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*. Daarin werden onder meer voor- en nadelen van verdere commercialisering van de woningcorporaties besproken. Er werd vastgesteld dat sociale taken als

het huisvesten van kwetsbare groepen in de samenleving (lage-inkomensgroepen, hulp- en zorgbehoevenden, asielzoekers, dak- en thuislozen) niet aan belang zullen inboeten. Ook ligt er in de stedelijke vernieuwing nog een belangrijke taak.

In een tijdsbestek van vijftien jaar is het onwaarschijnlijk dat een gevestigd instituut als de woningcorporatie verdwijnen zal. Wel daalt hun aantal door fusies. Het aantal beheerde woningen neemt echter nog niet belangrijk af en dat ligt voor de komende jaren ook niet in de rede. De jaarlijkse taakstelling aan toegankelijke (ouderen)woningen en zorgwoningen, en aan nieuwe, betaalbare huurwoningen (of maatschappelijk gebonden koopwoningen) zal vermoedelijk grosso modo ongeveer in evenwicht zijn met de geleidelijke verkoop van woningen. Wel zal, door een accent in de nieuwbouw op koopwoningen, het aandeel huurwoningen langzaam maar gestaag blijven dalen.

In feite komt dit neer op een verschuiving van het volkshuisvestingssysteem in Angelsaksische richting; de sociale sector wordt kleiner en zal in toenemende mate het domein zijn van lage-inkomensgroepen, een proces dat al sinds de jaren tachtig aan de gang is. Een zekere residualisering doet zich voor, maar door de relatief hoge kwaliteit van de socialehuurwoningen is, in combinatie met goed wijkbeheer, ook een positievere waardering van hetzelfde proces mogelijk.

De huurwoning kan voor starters en andere jonge bewoners als doorgangshuis en broedplaats voor maatschappelijke positieverbetering worden beschouwd. Dynamiek in de bewoning is weliswaar lastig voor de beheerder, maar juist uit het beheren van die dynamiek bestaat dan voor een belangrijk deel de sociale prestatie van de woningcorporatie. Woonarrangementen voor ouderen in de socialehuursector kunnen in het teken van welzijn en maatschappelijke participatie geplaatst worden, zoals al meer en meer gebeurt.

Met een dergelijke instelling wordt de complementariteit van de huursector aan de eigenwoningsector benadrukt, niet in termen van inkomenspositie van de bewoners, maar in maatschappelijke positie en bijbehorende activiteitenpatronen. Hierbij past een brede taakopvatting van woningcorporaties als sociaal ondernemers, met aandacht voor de raakvlakken met andere sectoren, zoals zorg en welzijn, onderwijs en veiligheid. Dit alles in het kader van de leefbaarheid van stadswijken die een grote bevolkingsdynamiek kennen.

11.4 Besluit

Omdat uit het voorgaande de indruk kan ontstaan dat het woongedrag van mensen erg verandert, is het goed te wijzen op de constanten in het wonen. Woningen hebben een lange levensduur en zijn maar tot op zekere hoogte aan te passen aan veranderingen in de woonvoorkeur. Verder is de woningmarkt vrij star: het grootste deel van de woningen is bezet, slechts een klein deel komt vrij en dat zijn meestal niet de meest gewilde huizen. En ten slotte zien we in het gedrag van woonconsumenten al jaren hetzelfde patroon, dat sterk door de levensloop wordt bepaald. Jongeren verhuizen vaak, na de 35-jarige leeftijd neemt dat af. De meeste mensen verhuizen binnen hun gemeente en prefereren een eengezinshuis boven een flat; ook dat is al heel lang bekend en verandert niet (Buys en van der Schaar 2004).

De beschreven trends brengen niettemin uitdagingen voor het toekomstige woonbeleid met zich mee. De meest in het oog springende is het verlangen naar een ruim huis en een flinke kavel, onder meer om de twee auto's te stallen waarover steeds meer mensen beschikken. Nieuwbouwhuizen groeiden gestaag in volume, maar dat volume zal naar verwachting afvlakken. Het aantal gebruikers van een nieuwbouwwoning groeit niet, zal vermoedelijk juist dalen naarmate ook jonge, vitale ouderen interesse hebben in een nieuw, goed toegankelijk eengezinshuis. Voor de gehele woningvoorraad ligt een nog iets verder dalende woningbezetting in het verschiet. Vanaf de jaren zeventig groeit het aantal kamers in de woning al niet meer; de groei zat in de grootte van de kamers. De huidige nieuwbouwwoningen bieden veel mogelijkheden voor een sterk geïndividualiseerd gezinsleven, met flinke woon-, slaap- en werkkamers.

Nieuwe huizen werden groter; de kavels waarop ze staan niet, vanwege de hoge grondprijzen. De afweging tussen meer huis of meer kavel begint bij de beter gesitueerde woonconsument in de richting van het laatste door te slaan. Verdere groei van het nieuwbouwhuis is alleen mogelijk als ook de uitgegeven kavels meegroeien en dat gegeven zet druk op het landelijk gebied, met name in West-Nederland. Die druk zal groter zijn naarmate de overheid de vraag krachtiger ondersteunt. Deze ondersteuning is voor de eigen woning in Europees perspectief en ten opzichte van de vraagondersteuning in de huursector buitengewoon hoog en neemt bovendien toe naarmate het inkomen stijgt. Afgezien van de begroetelijkheid zal de regeling in toenemende mate ruimtelijke conflicten genereren, omdat vooral de hoge-inkomensgroepen de gelegenheid krijgen om de grote ruimteclaims te bekostigen.

De bestemming van landelijk gebied voor wonen is een politieke afweging, die met de nota *Ruimte* naar lokaal en provinciaal niveau is verplaatst. Dit biedt meer mogelijkheden om in dorpen groepen zoals ouderen, starters en eventueel ook stedelingen met 'groene woonwensen' te bedienen. Voor ouderen en starters zou een volwaardige kavel met een niet te grote, maar aanpasbare of uitbreidbare woning aantrekkelijk kunnen zijn. Ouderen kunnen dan eerst van een grote tuin genieten, en later voorzieningen op de begane grond (laten) bijbouwen. Starters kunnen zo hun uitgaven enigszins faseren. Door grotere percelen hebben de woningen meer toekomstwaarde.

Ook als de vraag naar woningen in landelijke milieus nu nog te overzien is, liggen bij een ruimhartige uitvoering van bouwplannen twee gevaren op de loer. De ene is de aanzuigende werking op steeds nieuwe gegadigden voor een ruimere kavel, zodat West-Nederland en delen van Zuid-Nederland zich geleidelijk tot één suburbane vlakte ontwikkelen. Het tweede probleem is dat zo de steden en de woningcorporaties gehinderd worden in hun pogingen in het kader van de stedelijke vernieuwing om woonmilieus op te waarderen.

Stedelijke vernieuwing en herstructurering hadden een economische doelstelling: het versterken van de positie van de stad door aantrekkelijke woonmilieus te bieden. Er is ook alle reden om een aantal wijken op te waarderen, vooral in de vier grote gemeenten waar de verhuisdynamiek en de ontevredenheid onder de bewoners in

de prioriteitswijken zeer hoog liggen. Het grote publiek is bovendien zeer beducht voor gettowijken. Toch past de dynamiek in een patroon waarin vooral mensen die aan hun maatschappelijke en gezinscarrière bouwen, voor de stad kiezen en zichzelf daar maatschappelijk vooruit werken. Ook trekt de stad onvermijdelijk typisch grootstedelijk ongemak aan, zoals criminaliteit en drugsgebruik. Het opknappen van wijken zal vermoedelijk wel enige spreiding en verdunning van de problemen geven, maar ook verplaatsing naar andere wijken onder in de hiërarchie van de woningmarkt. Dit kunnen ook heel goed buurten met eengezinswoningen zijn of gelegen buiten de centrale stad, bijvoorbeeld in groeikernen. Hier is een belangrijke taak weggelegd voor woningcorporaties om de dynamiek nauwlettend in de gaten te houden en de leefbaarheid te vergroten.

Ouderen nemen op de woningmarkt in toenemende mate een gunstige positie in. Ze zijn welvarender geworden en beschikken vaak over eengezinswoningen, terwijl jongere huishoudens (tot 40 jaar) steeds moeilijker aan dergelijke woningen komen. Bij de verhuizing van ouderen naar kleinere woningen zijn jongere huishoudens dan ook gebaat, maar naarmate ouderen betere posities bekleden, moeten alternatieve woningen beter aansluiten op hun wensen.

Tabel B11.1 Onderwerpen van zorg van de bevolking in 2004 met betrekking tot de eigen woonsituatie over vijf jaar, naar huishoudenssamenstelling en leeftijd (in procenten)

	alleen < 35 jr	alleen 35-54 jr	alleen ≥ 55 jr	kind. tot 5 jr	kind. 6-12 jr	kind. 13-17 jr	samen < 35 jr	samen 35-54 jr	samen ≥ 55 jr	totaal
goede woning te betalen	49	33	21	25	28	41	36	25	21	28
buurt veilig en schoon	30	27	22	34	29	27	29	24	27	28
zelfstandig blijven wonen	-	15	53	-	5	11	-0	13	35	17
goede voorzieningen	15	16	17	19	12	13	19	13	15	15
overlast thuis voelen	12	26	10	12	17	12	12	14	10	13
thuis voelen	15	19	6	17	13	12	13	9	9	12
geschikte woning vinden	27	12	6	7	10	18	14	12	10	11
parkeerproblemen	12	17	9	15	12	6	13	9	8	11
omgeving niet te vol	14	11	5	11	8	10	15	10	6	9
gevaarlijk verkeer	-	-	5	13	7	6	8	4	4	6
verkeerslawaaai	-	5	5	6	6	5	4	6	4	5
geen zorgen	30	29	28	34	41	35	32	43	38	36

Bron: SCP (TOS'04)

Tabel B11.2 Verwachtingen en wensen van de bevolking van 16 jaar en ouder in 2004 omtrent een aantal aspecten van wonen in 2020, naar leeftijd (in procenten)

	waarschijnlijk			wenselijk		
	16-34 jaar	35-54 jaar	≥ 55 jaar	16-34 jaar	35-54 jaar	≥ 55 jaar
'huis van de toekomst' is normaal geworden	55	56	46			
meeste woningen van 1950-1970 vervangen in grotere Nederlandse steden gettowijken	52	44	50	15	15	18
nieuwe woningen standaard twee of meer garages	25	20	22	10	9	12
mensen zullen minder autorijden dan nu	8	11	12			
in Groene Hart enkele honderdduizenden woningen bijgebouwd	68	64	63	6	4	9
minstens een kwart heeft tweede huis	23	19	19			
woningzoekenden zullen makkelijker een woning vinden	11	10	16			
jonge alleenstaanden delen vaker een woning	67	69	58	22	25	34
af trek hypotheekrente wordt beduidend minder	74	81	63	7	9	19
huursubsidie wordt beduidend minder	77	83	78	9	10	11
alle huurders hebben hun woning mogen kopen	41	46	48	51	52	53

Bron: SCP (TOS'04)

Noten

- ¹ Hieronder wordt een woning verstaan waarvan woonkamer, keuken, sanitair en een slaapkamer zonder trap te bereiken zijn.
- ² Hierbij is uitgegaan van een gemiddelde grootte van de auto van 2 bij 4 meter, ofwel 8m². Een gemiddeld parkeervak beslaat echter bijna het dubbele hiervan, namelijk ongeveer 15m². Indien iedere auto een eigen parkeervak vereist, levert dit voor het wagenpark als geheel in 2020 een ruimtebehoefte op gelijk aan 18.000 voetbalvelden.
- ³ Door het verplaatsen van de auto van de voordeur naar een parkeerterrein vermindert het toezicht en neemt de gelegenheid tot inbraak toe (vgl. Wittebrood en Van Beem 2004).
- ⁴ 'Pedagogenbuurt een groene oase'. Utrechts Nieuwsblad, 14 mei 2004.
- ⁵ In perifere gebieden is ze al gangbaar en in stedelijk gebied neemt de animo na een succesvol experiment in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen toe (Kullberg 2002).
- ⁶ Het gaat om nettodichtheden, dat wil zeggen het aantal woningen per woongebied, exclusief ruimte voor voorzieningen.
- ⁷ Onderzoek in opdracht van NVB (Rietdijk et al. 2000) wijst ook uit dat de bovenmodale koper primair kijkt naar woning- en kavelgrootte; het uiterlijk van de woning is secundair.
- ⁸ RIGO/RPB (2003) hebben vorig jaar geprobeerd zicht te krijgen op bezit van tweede woningen; een exacte inventarisatie bleek niet mogelijk wegens het ontbreken van betrouwbare gegevens (p.71). Zij schatten het aantal tweede woningen (incl. stacaravans en volkstuinhuisjes) hoger in dan uit het WBO naar voren komt: tussen de 373.000 en 388.000 (p.72).
- ⁹ Zie voor een uitwerking het Sociaal en Cultureel Rapport 2002, waar de sociale sector het centrale onderwerp is.
- ¹⁰ Dit is het saldo van de urgente vraag naar woningen volgens het WBO en de woningen die vrij zouden komen indien woningzoekenden met een urgente verhuisswens werkelijk zouden verhuizen.
- ¹¹ Dit houdt in dat ze al minstens een half jaar actief naar een woning zoeken en zeggen binnen één jaar een woning te zullen accepteren (VROM 2003b: 41).
- ¹² De eigenaar krijgt geen huurwaardevoordeel bij het inkomen geteld, maar kan ook geen hypotheekrente aftrekken voor de belasting.
- ¹³ Tussen 1997 en 2001 werd de regeling scherper toegespitst op financiering van uitsluitend de aankoop of verbetering van een eigen woning. Ook werd de hypotheekrente maximaal tot een periode van dertig jaar aftrekbaar, terwijl in 2001 ook de tweede woning buiten de boot viel. In 2004 volgde de 'bijleenregeling', die ervoor zorgt dat de overwaarde die bij verkoop van een huis wordt geïncasseerd, uitgesloten is van renteaftrek. Ten slotte wordt per 2005 financiering van de woning met eigen middelen en aflossen van de hypotheekschuld gestimuleerd met tegemoetkomingen.

Literatuur

- Achterhuis, H. (1998). *De erfenis van de utopie*. Amsterdam: Ambo.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft; Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Boelhouwer, P.J. en M.E.A. Haffner (2002). *Subsidiëring in de huursector onder de loep*. Utrecht: NETHUR.
- Burgers, Jack en Hugo van der Lugt (2004). 'Black flight. De geografische mobiliteit van middenklasse migranten'. In: *Vitale Stad, Vakblad voor stedelijke vernieuwing en leefbaarheid* (7), mei, p. 18-19.
- Buys, André (2004). 'De prioriteitswijken en de grootstedelijke dynamiek. Kweekvijvers of afvalputjes?' In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, april-2, p. 59-63.
- Buys, André en Jan van der Schaar (2004). 'Het individu en zijn woondomein'. In: Jan Willem Duyvendak en Menno Hurenkamp (red.) (2004), *Kiezen voor de kudde*. Amsterdam: Van Gennep.
- CBS (2000). 'Binnenlands verhuisgedrag van allochtonen'. In: *Maandstatistiek van de bevolking*, maart 2000.
- CBS (2002). 'Dagelijks 35 kilometer op pad'. In: *CBS Persbericht*, 31 mei 2002.
- Conijn, J.B.S., K.C.M. Leidelmeijer en J. Neele (2004). 'Voornemen tot huurverhoging mist grond'. In: *Economisch Statistische Berichten*, 30 april 2004, p. 201-203.
- CPB/RPB/SCP (2004). *Ex-ante toets Nota Ruimte*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau/Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dam, Frank van et al. (2003). *Landelijk wonen*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Dugteren, F. van (2001). 'Een gracht aan de voordeur, een weiland in de achtertuin; het landstad woonmilieu'. In: *In plaats van kaarsen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Nieuwjaarsuitgave 2001).
- Ekkelboom, John en Carina Smans (2004). 'Kansarmoede ook naar de regio'. In: *Aedes Magazine*, 10, p. 18-21.
- Galle, M. et al. (2004). *Duizend dingen op een dag*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Gelder, Jaap van en Anton van der Vlist (2004). 'Naar nieuwe ordening in de volkshuisvesting'. In: *Staatscourant*, 68, 7 april, p. 7.
- Goodman, J. (1999). 'The Changing Demography of Multifamily Rental Housing'. In: *Housing Policy Debate* (10) 1, p. 31-57.
- Haffner, M.E.A. (1999). *Kosten en uitgaven van eigenaar-bewoners, een fiscaal-economische vergelijking tussen West-Europese landen*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Ham, M. van (2003). 'Strategische woonlocaties voor tweeverdieners'. In: *Rooilijn* (37) 3, p. 113-118.
- Harms, L.W.J (2000). *Verkeer verdeeld; een onderzoek naar de ruimtelijke verdeling van personen- en goederenverkeersstromen*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Harms, L. (2003). *Mobiel in de tijd; op weg naar een auto-afhankelijke maatschappij, 1975-2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Onderzoeksrapport 2003/14).
- Harms, L. en R. van der Wouden (2002). 'Stadsgrenzen in beweging; mobiliteitspatronen en ruimtelijke schaalvergroting in de Randstad'. Bijdrage aan de *PlanDag 2002*. Dordrecht: Stichting Planologische Discussiedagen.
- HBD (2000). *Branches in detail; Woonzaken*. Den Haag: Hoofdbedrijfschap detailhandel.
- HBD (2001). *Branches in detail; Woonzaken*. Den Haag: Hoofdbedrijfschap detailhandel.
- HBD (2003). *Branches in detail; Woonzaken*. Den Haag: Hoofdbedrijfschap detailhandel.
- Heins, S. (2001). *Op zoek naar de rurale idylle*. Utrecht: NETHUR.
- Hilbers, H., J. Ritsema Van Eck en D. Snellen (2004). *Behalve de dagelijkse files; over betrouwbaarheid van reistijd*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

- Horst, Hilje van der, Jeanet Kullberg en Léon Deben (2001). *Wat wijken maakt; de wording van functionele, sociale en expressieve kwaliteiten van Vreewijk, Zuidwijk en Ommoord*. Utrecht: NETHUR.
- Jaarsma, K. en W.V.M. van Rijt-Veltman (2000). *Wie baadt zich in weelde? Onderzoek naar de verkoop van sanitaire producten en keukens aan Nederlandse particuliere consumenten*. Den Haag: Hoofdbedrijfschap detailhandel.
- Kempfen, R. van en V. Schutjens (1999). *Verhuizen voor het werk? Analyse van migratiegedrag en woonwensen*. Utrecht: URU.
- Kromwijk, Martien en Arthur Oerlemans (2004). 'De stad als empowerfabriek voor bewoners'. In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, juni-3, p. 12-16.
- Kullberg, Jeanet (2002). 'Consumer's Responses to Choice Based Letting Mechanisms'. In: *Housing Studies* (17) 4, p. 549-579.
- Kullberg, J., W.A.T. van der Heijden en J.A. Adrianow (1996). *Woonstijlen, overlast en sociaal beheer in corporatiewoningen*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Kullberg, Jeanet en Michiel Ras (2004). *Met zorg gekozen? Woonvoorkeuren en woningmarktgedrag van ouderen en mensen met lichamelijke beperkingen*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Lyons, Glen et al. (2000). *Society and Lifestyles, Transport Visions*. London: Landor Publishing Ltd.
- Mulder, C.H. (2002). *Levenslopen in sociaal-ruimtelijke context (inaugurele rede)*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Maatschappij en Gedragwetenschappen.
- Musterd, Sako en Wim Ostendorf (2004). 'Integratie en emancipatie. Visies en feiten over de relatie tussen stad en land'. In: *Vitale Stad, Vakblad voor stedelijke vernieuwing en leefbaarheid* (7) mei, p. 16-17.
- Palmboom, Frits (2003). 'Een nieuwe werkelijkheid'. In: *Milou van Ham, Van betovering tot wanneer (Inleiding in bundel ter gelegenheid van de oplevering van een kunstwerk in opdracht van het Samenwerkingsverband Ypenburg)*.
- Planologische Kengetallen* (1999). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Pols, Leo en Berno Strootman (1998). *De landschapsstad. Het landschap als basis voor ruimtelijke kwaliteit in woongebieden*. Bussum: Uitgeverij Thoth.
- Pommer, E.J. en J.J.J. Jonker (2003). *Profijt van de overheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/16).
- Praag, Carlo van (1999). 'Gezochte en ongezochte gezamenlijkheid; gezin, woongroep, carpool'. In: *Individualisering en sociale integratie*. Nijmegen: SUN.
- Praag, Carlo van (2004). 'Gaaf de grote stad het toch nog halen?' In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* (10) april-2, p. 26.
- Priemus, H. (1969). *Wonen, creativiteit en aanpassing. Onderzoek naar voorwaarden voor optimale aanpassingsmogelijkheden in de woningbouw*. Den Haag: Mouton.
- Rietdijk, N. et al. (2000). *Huizenkopers in profiel. Onderzoek naar wensen van potentiële huizenkopers*. Voorburg: NVB Bouwondernemers en ontwikkelaars (in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB).
- Rietdijk, N. et al. (2004). *Huizenkopers in profiel. Onderzoek naar wensen van potentiële huizenkopers*. Voorburg: NVB Bouwondernemers en ontwikkelaars (in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB).
- RIGO/RPB (2003). *Tweede woningen; voorraad en ontwikkelingen*. Amsterdam/Den Haag: Researchinstituut gebouwde omgeving/Ruimtelijk Planbureau.
- RLG (2000). *Wonen in landelijk gebied. Advies over de ontwerpnota Wonen Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied*.
- Schaar, Jan van der (2004). 'De 50-wijken aanpak op de snijtafel'. In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* (10) april-2, p. 10-13.

- Schellingerhout, R. (2004). *Cijferrapport allochtone ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 105).
- Schellingerhout, R. et al. (2004, nog te verschijnen). *Gezondheid en welzijn van allochtone ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (1994). *Sociaal en Cultureel Rapport 1994* (hoofdstuk Wonen). Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector* (hoofdstuk Wonen). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SmartAgentCompany (2001). *Woonbeleving allochtonen*. Amersfoort: SmartAgentCompany.
- Sogelée, G. en J. Brouwer (2003). *Regionale verkenning: opgave geschikte huisvesting voor wonen met zorg en welzijn*. Delft: ABF Research.
- Steyaert, Jan en Jos de Haan (2001). *Geleidelijk digitaal. Een nuchtere kijk op de sociale gevolgen van ICT*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2001/7).
- Tesser, P.T.M. en C.S. Van Praag (1995). *Rapportage Minderheden 1995. Concentratie en segregatie*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier 123).
- Teule, René (2004). 'Broze herstructurering in een afnemende marktdynamiek, Den Haag in de regio Haaglanden'. In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* (10) april-2, p. 65-69.
- Timmer, J. (1998). 'Chroom en charisma; een sociologisch essay over de auto'. In: *Mens en maatschappij* (73) 2, p. 157-175.
- TK (2002/2003). 'Wonen, zorg en welzijn van ouderen'. Beleidsbrief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28951, nr. 1-2.
- TK (2003/2004). 'Verzoek inzake hypotheekrenteaftrek, regeling van werkzaamheden' d.d. 16 juni 2004, kenmerk AFP 2004-00466 M. Brief van de staatssecretaris van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004.
- Uunk, W. en S. Dominguez Martinez (2001). *Wijken in beweging. Migratie in en uit concentratie-wijken*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek.
- VEH (2004). 'Bewoners rijtjeshuizen meeste last van burens'. In: *Vereniging Eigen Huis Magazine* (7/8) p. 4.
- Vreeswijk, A.M.G. et al. (2002). *Jaarboek 2001. Grote stedenbeleid*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek.
- Vreeze, Noud de (1993). *Woningbouw, inspiratie & ambities. Kwalitatieve grondslagen van de sociale woningbouw*. Almere: Nationale Woningraad.
- VROM (1989). *Twintig jaar woonkwaliteit; bestuurlijk en stedenbouwkundig onderzoek*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (1997). *Nota Stedelijke Vernieuwing*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2000a). *Mensen wensen wonen; wonen in de 21-ste eeuw*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2000b). *Cijfers over Wonen 2000/2001*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2002). *Cijfers over Wonen 2002*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2003a). *Beter thuis in wonen; kernpublicatie Woningbehoefteonderzoek 2002*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2003b). *Nieuwbouw en herstructurering, Doorstroming en dynamiek in nieuwe en oude wijken*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

- VROM (2003c). *Gescheiden markten? De ontwikkelingen op de huur- en koopwoningmarkt*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM (2003d). *Cijfers over Wonen 2003*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2004a). *Cijfers over Wonen 2004*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM (2004b). *Evaluatie Huisvestingswet 1993-2003*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2004c). *Leefbaarheid van wijken*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM-raad (2002). *Smaken verschillen: Multicultureel bouwen en wonen*. Den Haag: Raad voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM-raad advies 032).
- VROM-raad (2004). *Buiten bouwen*. Den Haag: Raad voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM-raad advies 040).
- Well, Michiel van (2003). 'Domotica als coalitiepartner'. In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* (9) 3, p. 52-56.
- Wittebrood, Karin en Matthijs van Beem (2004). *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?* Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Wouden, R. van der en E. de Bruijne (2001). *De stad in de omtrek; problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/13).
- Wouden, Ries van der en Jeanet Kullberg (2002). 'Stijldansen. Leefstijlen in onderzoek en praktijk'. In: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 06-2002, p. 11-20.
- Wijs-Mulkens, Elleke de (1999). *Wonen op stand; lifestyles en landschappen van de culturele en economische elite*. Amsterdam: Het Spinhuis.

I2

VRIJETIJSBESTEDING



I2.1	Naar een vrijetijdssamenleving?	547
I2.1.1	Het groeiende belang van de vrije tijd	547
I2.1.2	Vrije tijd als speelveld van maatschappelijke veranderingen	548
I2.1.3	Vragen over de toekomst van de vrije tijd	551
I2.2	Vrijetijdsverwachtingen en –waarden van de Nederlandse bevolking	553
I2.2.1	De hoeveelheid vrije tijd	553
I2.2.2	De eigen vrije tijd	554
I2.2.3	De evaluatie van mogelijke veranderingen in de vrije tijd	555
I2.2.4	Vrijetijdswaarden	556
I2.2.5	Een beeld van vrijetijdsverwachtingen en -waarden	558
I2.3	Minder vrije tijd, meer markt?	558
I2.3.1	Minder vrije tijd, meer activiteiten?	558
I2.3.2	Meer markt?	560

12.4	Verandert de sociale context van de vrije tijd?	565
12.4.1	Gezin en vrienden: belangrijk maar in de verdrukking?	565
12.4.2	Een verschraving van het verenigingsleven?	567
12.5	Blijft cultuur op het repertoire?	568
12.5.1	Wel en wee van de cultuurspreiding	568
12.5.2	Cultuur in competitie	570
12.6	Het veranderend medialandschap: haalt de publieke omroep 2020?	571
12.6.1	Dalende belangstelling voor de publieke omroep	571
12.6.2	Groeiende markt van digitale en mobiele diensten	573
12.7	Meer beweging, maar minder sport en sportverenigingen?	574
12.7.1	Versporting en ontsporting	574
12.7.2	Neemt de sportwereld de horde van individualisering?	575
12.8	Vrije tijd en samenleving	577
12.8.1	Kompas van de verzelfstandigde vrije tijd	577
12.8.2	Vrijetijdsethos	579
12.8.3	Individualisering en massa	581
12.8.4	Trends en tegentrends, intensivering en uitputting	582
	Literatuur	585

12 Vrijtijdsbesteding

Andries van den Broek, Koen Breedveld, Jos de Haan en Frank Huysmans

12.1 Naar een vrijetijdssamenleving?

12.1.1 Het groeiende belang van de vrije tijd

Snelle technologische ontwikkelingen en productiviteitsstijgingen gaven in het midden van de twintigste eeuw voeding aan de gedachte dat de westerse maatschappij op weg was zich te ontwikkelen tot een vrijetijdsmaatschappij. Daarin zou de werkdag nog slechts drie tot vier uur beslaan en zou vrije tijd de voornaamste levensvervulling vormen (bv. Slagter 1959; vgl. Cross 1993).

In het begin van de eenentwintigste eeuw zullen, ouderen daargelaten, slechts weinigen het idee hebben inderdaad in zo'n vrijetijdsmaatschappij te leven. Afgemeten aan het aantal uren van de werkdag en de intensiteit van de gevraagde inspanning is dat ook allerminst het geval. Vanwege de vermeerderde inschakeling van vrouwen in het arbeidsproces, en van mannen in het huishouden, is er eerder sprake van een gemobiliseerde samenleving (Elchardus 1996). De hoeveelheid beschikbare vrije tijd daalde, wat veeleer wijst op een veeleisende samenleving (Breedveld en Van den Broek 2004). Mensen afficheren zichzelf geregeld als 'druk, druk, druk', zelden als 'vrij, vrij, vrij'.

Niettemin was er in een drietal opzichten juist wel sprake van een ontwikkeling in de richting van een vrijetijdsmaatschappij. Ten eerste kwam er een vrijetijdsmarkt tot ontwikkeling, die inmiddels tot de grootste takken van bedrijvigheid behoort. Tevens groeide het vrijetijdsaanbod uit tot speerpunt van menig stadsbestuur, in de hoop daarmee zowel toerisme als bedrijfsleven en de dubbelmodale middenklasse aan de stad te binden. Daarnaast werden ook in de openbare ruimte tussen de steden meer *leisure*functies gerealiseerd (Mommaas 2000; SCP 2000; Metz 2002; AVV 2002).

Ten tweede groeide de betekenis van de vrije tijd voor de individuele identiteit. Er is geen ontwikkeling naar een vrijetijdssamenleving in de zin dat vrije tijd in uren gemeten de voornaamste levensvervulling geworden is, maar wel in de zin dat men de identiteit meer dan voorheen aan het vrijetijdsrepertoire is gaan ontleen. Een treffende indicatie van het groeiende belang van de vrije tijd voor de individuele identiteit en presentatie is terug te vinden in contactadvertenties (Zeegers 1998). In de jaren vijftig etaleerde men daarin voornamelijk rang, stand en religie. In de jaren negentig daarentegen liet men zich (vooral) voorstaan op een hele reeks interesses, hobby's en liefhebberijen. De identificatie met zelfgekozen bezigheden in de vrije tijd groeide.

Ten derde verzelfstandigde het domein van de vrije tijd. Die verzelfstandiging, waardoor de vrije tijd losser kwam te staan van de normering in andere maatschappelijke

domeinen, past in een veel langere ontwikkeling van maatschappelijke differentiatie en functionele specialisatie (Knulst 1989). Nadat de vrije tijd in het weekend en de avond, een gevolg van de vrije zaterdag en de achturedag, in eerste instantie goeddeels in verzuild verband werd doorgebracht, luidde de ontzuiling met enige decennia vertraging de verzelfstandiging van de vrije tijd in.

12.1.2 *Vrije tijd als speelveld van maatschappelijke veranderingen*

Deze ontwikkeling naar een vrijetijdssamenleving kan geduid worden in termen van de in het eerste hoofdstuk geïntroduceerde P's van individualisering, intensivering, informalisering, informatisering en internationalisering. Voor de vrije tijd is individualisering de meest relevante trend, intensivering en informalisering lichten twee aspecten daarvan verder uit. Internationalisering heeft hier twee gezichten, omdat het niet alleen in het verlengde van individualisering en intensivering gezien kan worden, maar ook als tegengesteld daaraan. Internationale modes en hypes lijken immers tevens op een tegenbeweging in de zin van meer massaliteit te duiden. Later zal worden beargumenteerd dat het hier om een schijnbare tegenstelling gaat.

Individualisering

De invloed van religie, gezin en overheid op de vrije tijd is verminderd. In de hoogtijdagen van de verzuiling beïnvloedde levensbeschouwing ook de vrije tijd. Die invloed betrof deels wat men deed, maar vooral in welke context men iets deed. Tal van activiteiten en liefhebberijen werden voornamelijk binnen de eigen kring ondernomen. Abraham Kuyper, voorman van de gereformeerden, zei hierover: 'Er is geen terrein van het leven, waarvan Christus niet zegt: Mijn!' (geciteerd in Kruijt 1959: 14). Onder katholieken leefde dezelfde gedachte, getuige onder meer de Nederlandse Bond van R.K. Vogelliefhebbers. Ook 'de rode familie' organiseerde tal van vrijetijdsactiviteiten.

Vooraf voor gereformeerden golden er tevens restricties op het vrijetijdsrepertoire. De zondag was 'voorbested' voor ingetogen ontspanning in de familiekring. Al te wereldse of fysieke vormen van vermaak, waaronder toneelbezoek, dans en sportbeoefening, stonden in die kring ook op andere dagen van de week in een kwade reuk. Met de ontkerking verloren dergelijke restricties onder brede lagen van de bevolking aan gewicht.

De verzelfstandiging van de vrije tijd kreeg bovenal vorm als individualisering: verminderende afhankelijkheid van het individu van zijn directe omgeving en toenemende vrijheid bij de inrichting van het eigen leven. De vrijheid in de invulling van de vrije tijd, die nu vanzelfsprekend lijkt, was lange tijd een bron van grote zorg (Beckers en Van der Poel 1989; Knulst 1989). De bezorgdheid om maatschappelijke en zedelijke verwildering, vooral van de jeugd, werd aanvankelijk breed gedeeld. De verzuilde bestuurders deelden de angst voor wat de vrije tijd brengen kon, maar hadden ieder hun eigen antwoord. De vrije tijd werd niet zozeer het domein van de overheid, maar van het verzuilde maatschappelijke middenveld.

Samen met de verzuiling kwam in de jaren zestig ook de neiging tot betutteling ter discussie te staan. Na de ontzuiling kwam de norm voor goede en slechte vrijetijdsbesteding bij het individu te liggen (Beckers en Van der Poel 1989). Als antithese

tegenover Kuyper geldt inmiddels, en bij uitstek voor de vrije tijd: 'Er is geen terrein van het leven, waarvan het individu niet zegt: Mijn!'

De individualisering van de vrije tijd geldt niet alleen ten aanzien van overheid en zuil, maar ook ten aanzien van het gezinsleven en het verenigingsleven.

Ook binnen huishoudens treedt individualisering op (cf. SCP 1994). Dit heeft te maken met de gerieflijke uitrusting van meerdere kamers in huis. De welvaartsstijging maakte een vergaande individualisering van de sfeer binnen het gezin mogelijk. Welhaast van een andere planeet, maar zeker van een andere tijd, is het beeld van een gezin dat thuis de avond doorbrengt in de enige verwarmde kamer, aan de enige verlichte tafel, een spelletje doend, hakend, lezend of gekluisterd aan die ene radio of, iets recenter alweer, gebiologeerd door dat ene televisietoestel. Onafhankelijk van elkaar kunnen gezinsleden op de eigen kamer de (vrije) tijd naar eigen goeddunken inrichten. Dit stelt hen in staat om eigen smaakvoorkeuren te volgen of te ontwikkelen. Thuis zijn staat allerm minst meer gelijk aan iets samen met of in gezelschap van anderen doen.

Ten slotte doet individualisering van zich spreken in de vorm van een begin van erosie van het verenigingsleven, naast het gezin lange tijd bij uitstek de context waarin de vrije tijd werd besteed. De faciliterende kaders, die door verenigingen worden aangeboden, begint men meer dan voorheen ook als belemmerende restricties te ervaren. Het publiek is deels gewonnen voor het idee vrij te kunnen kiezen wanneer men met wie welke activiteit onderneemt. Zoals nog aan de orde komt, wordt daarnaast vooral het werven van kader voor het instandhouden van verenigingen steeds problematischer.

Intensivering

Aan de aanbodzijde leidde de verzelfstandiging van de vrije tijd tot de opkomst van een professioneel en commercieel opererende dienstensector (Mommaas 2000). Na het terugtrekken van zuil en overheid als ceremoniemeester (Vuijsje en Wouters 1999) kwam er een vrijetijdsmarkt tot ontwikkeling. In reactie op de ontzuiling nam de overheid op enkele maatschappelijke terreinen (opnieuw) de regisserende rol in handen (bv. gezondheidszorg en onderwijs). Dit geldt, afgezien van de zorg om bewegingsarmoede en om overmatig roken en drinken, echter nauwelijks voor de vrije tijd. Het verenigingsleven en marktpartijen vulden het gat, hoewel een deel van de vrije tijd, zoals de horeca, gedrukte media en bioscopen, altijd al op zakelijke leest geschoeid was. De professionalisering van de vrije tijd kreeg vervolgens gestalte doordat aanbieders de vrijetijdsmarkt met succes verder begonnen te ontwikkelen.

Sommige aanbieders bieden rust. Vaker, beeldbepalender in elk geval, bestaat het aanbod echter uit prikkelende ervaringen, getuige het aanbod van festivals, musicals, pretparken en commerciële radio en televisie. Dit sluit aan bij de trend van intensivering: de toenemende betekenis van de belevingscomponent, het groeiende verlangen naar intense en intensieve belevingen en ervaringen. Daarin is enerzijds het eigen gevoel meer dan voorheen maatgevend, anderzijds kunnen juist collectief beleefde ervaringen hierin voorzien. Steeds doorslaggevend werd het criterium of iets leuk, spannend of vermakelijk is (Zijderveld 1991).

Informalisering

Naast het protestantse ethos van spaarzaamheid kwam hiermee het romantische ethos van hedonisme nadrukkelijker op de voorgrond, volgens Campbell (1987) vanouds al de tweede pijler onder het kapitalisme, dat behalve op productie immers ook op consumptie drijft. Wie puritanisme aan plezier paart, wordt in de Angelsaksische literatuur als bobo aangeduid (Brooks 2000). Anders dan in ons taalgebied verwijst dit niet naar een bonds-bons maar naar een ‘bourgeois-bohemian’, iemand die burgerlijke deugden met hedonisme combineert. In dit opzicht zouden steeds meer mensen als bobo aan te merken zijn. Naast de positie in het productieproces is voor velen ook de positie in het consumptieproces maatgevend voor de identiteit geworden (Bocock 1998).

De verzelfstandiging van het domein van de vrije tijd betekende niet alleen dat de vrije tijd minder invloed ondervindt van andere domeinen, maar omgekeerd ook dat vrijetijdselementen meer zeggingskracht buiten de grenzen van het eigen domein kregen. Symbolen uit de vrije tijd, zoals kleding en muziekvoorkeur, verkregen buiten dat domein een betekenis. Omgangsvormen werden eveneens meer naar het model van de vrije tijd vormgegeven in plaats van andersom. Het verdwijnen van scheidslijnen tussen werk en privé, tussen formeel en informeel, is als informalisering aangeduid (Wouters 1990).

Binnen het domein van de vrije tijd stellen individuen zelf hun vrijetijdsrepertoire samen. Door deze bricolage (SCP 1994) erodeerde het voetstuk waarop Cultuur (met hoofdletter C) stond, zodat de culturele sector meer dan voorheen rechtstreeks met andere vrijetijdsaanbieders moet concurreren om de tijd en de aandacht van de potentiële bezoekers (Van den Broek en De Haan 2000). Sport in verenigingsverband kreeg concurrentie van informelere vormen van sportbeoefening, zonder vaste deelnemers en vaste tijden, meer gericht op recreatie dan op prestatie (door Crum 1991 als ‘ont-sporting’ geduid).

Informatisering

Het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) wordt in de vrije tijd steeds substantiëler. Ook in de virtuele wereld is de omvang van de vrijetijdsmarkt snel gegroeid. Er is een onderscheid te maken tussen gebruik als vrijetijdsbesteding en gebruik ten behoeve van de vrijetijdbesteding (vgl. Bonink en Richards 1998). Gebruik van ICT als vrijetijdsbesteding betreft digitale spelletjes (gaming), tekstverwerking, surfen en communicatie: mobiele telefonie, sms, e-mail, chatboxen, mailing lists en discussiegroepen (zie hoofdstuk 5). ICT-gebruik ten behoeve van de vrije tijd omvat bijvoorbeeld het zich informeren over en boeken van voorstellingen en reizen via het internet, dat snel gemakkelijker werd en aan populariteit won. Een keur aan culturele instellingen, reisorganisaties, hotelaccommodaties en luchtvaartmaatschappijen presenteert zich op het www. Ook is on line toeristische informatie beschikbaar over de attracties en historie van steden en dorpen, hetgeen het mogelijk maakt dagtochtjes en vakanties digitaal op de eigen wensen af te stemmen, een mogelijkheid die niet onbenut gebleven is (Steyaert en De Haan 2001).

Digitalisering won snel terrein in de productie en gegevensopslag. Internet ontwikkelde zich in hoog tempo tot een belangrijk promotie- en distributiekanaal voor eerst muziek en later ook film, bedoeld en onbedoeld. De gratis verspreiding van muziek en film via internet en de nieuwe digitale kopieertechnieken vormen een schadepost voor de entertainmentindustrie; jongeren daarentegen verwelkomen de *download revolution*.

In de amateurkunst ontstonden digitale varianten van kunstzinnige vakken: foto- en beeldbewerking, animatie, ontwerpen, muziek bewerken en componeren. Maar wat mogelijk nog meer appelleert aan de (jeugdige) expressiviteit, zijn nieuwe vakgebieden die helemaal computergeoriënteerd zijn, zoals *webdesign*, *sequencing* en *sampling* van muziek, en multimediatechniek (LOKV 1999).

Het internet wordt bovendien gebruikt voor aankopen ten behoeve van de vrijetijdsbesteding. In het lijstje met producten die internetgebruikers online kopen, staan zaken voor de vrijetijdsbesteding hoog genoteerd: boeken, cd's, tickets (bioscoop en theater), reizen, entertainment en sportartikelen. Amazon.com, begonnen als digitale boekwinkel, is nu een van de grootste webwinkels.

Internationalisering

Het domein van de vrije tijd heeft in een bestek van enkele decennia een sterke internationalisering doorgemaakt. Waarschijnlijk is het beter te zeggen dat de internationale dimensie van de vrije tijd in korte tijd werd gedemocratiseerd. Onder maatschappelijke elites bestond al langer een grensoverschrijdende oriëntatie op de *haute couture* van buitenlandse modehuizen, op de hoge cultuur van de internationaal gerespecteerde culturele canon en op *the grand tour* langs klassieke bestemmingen in, vooral, Italië. Met de welvaartsstijging kwam een internationale oriëntatie in de vrije tijd binnen vrijwel ieders bereik. Vakantiebestemmingen, modes in de stijl van kleden, formats van televisie-entertainment alsmede hits en hypes in de muziekindustrie hebben een internationaal karakter gekregen. Mediterrane landen worden intensief bereisd, waarbij de hoogtepunten van de cultuurgeschiedenis geduchte concurrentie ondervinden van reisdoelen als bergen en stranden. Velen kleden zich conform de laatste internationale mode, bijvoorbeeld in op sportkleding geïnspireerde kledij. Entertainment formats op tv als *Temptation Island*, *Big Brother* en variaties daarop zijn inmiddels tot buiten de westerse wereld geëxporteerd.

In relatie tot individualisering heeft deze internationalisering overigens twee gezichten. Enerzijds ligt internationalisering van het individuele vrijetijdsgedrag in het verlengde van individualisering en intensivering: men gaat op eigen houtje grensoverschrijdend op zoek naar intense ervaringen op het gebied van reizen, mode, entertainment en muziek. Maar anderzijds duiden de internationale patronen in dat gedrag en de internationalisering van het aanbod juist ook op een tegentrend in de gedaante van meer massaliteit.

12.1.3 *Vragen over de toekomst van de vrije tijd*

Mede doordat de overheid ten tijde van de ontzuiling afstand tot het domein van de vrije tijd bleef bewaren, kreeg de verzelfstandiging ervan vorm op de markt. Individuen

zoeken op die markt een passende ontspanning, aanbieders een profijtelijke omzet. De criteria gemakelijkheid respectievelijk verhandelbaarheid zijn daarbij maatgevender dan voorheen.

Het voert echter te ver deze criteria op voorhand als doorslaggevend voor het gedrag in de vrije tijd te beschouwen. Het is niet aannemelijk dat men sinds de komst van de vrijetijdsmarkt plotseling geen andere criteria dan gemakelijkheid meer zou hanteren bij de beoordeling van de vrijetijdsbesteding, bijvoorbeeld bij (zelf-)ontplooiing, sociale contacten en maatschappelijke participatie. Bovendien heeft de overheid de handen niet volledig van de vrije tijd afgetrokken. Op het vlak van cultuur, omroep en sport ziet zij nog een publieke taak, in het in stand (helpen) houden van voorzieningen en in het bevorderen dat daar gebruik van gemaakt wordt. De mate waarin men gezinsleven, sociale contacten, verenigingsleven, culturele instellingen, publieke omroep en sportverenigingen trouw is gebleven, vormt een indicatie van de mate waarin ook andere criteria een rol zijn blijven spelen.

Anderzijds roepen de aftocht van de zuilen en de terughoudendheid van de overheid wel enkele vragen op naar de logica of de (doel)rationaliteit van de vrije tijd. Wat stuurt het verzelfstandig(en)de veld van de vrije tijd? Welke waarden manifesteren zich nu en in de toekomst in dat veld? Wordt dat veld in toenemende mate door het criterium van gemakelijkheid gedomineerd? Wat zijn de consequenties daarvan voor de vrije tijd en voor de samenleving? Deze vragen kunnen noch in het korte bestek van dit hoofdstuk noch aan de hand van de beschikbare informatie sluitend beantwoord worden. Niettemin komen in de slotparagraaf, die meer het karakter heeft van een beschouwing dan van een toekomstverkenning, deze overstijgende vragen naar de toekomst van de vrije tijd aan bod. Dan wordt tevens ingegaan op enkele contrapunten in de ontwikkeling in de richting van individualisering, met name die welke duiden op grotere massaliteit.

Hierna gaat de aandacht eerst uit naar de verwachtingen van de bevolking over de toekomst van de vrije tijd, zowel in het algemeen als wat de eigen vrije tijd betreft, en naar de criteria aan de hand waarvan men de vrije tijd beoordeelt (§ 12.2). Dan passeren de zojuist geïntroduceerde aspecten van de vrije tijd de revue: de drukte in de vrije tijd (§ 12.3), de sociale context van de vrije tijd (§ 12.4) alsmede de positie van cultuur (§ 12.5), publieke omroep (§ 12.6) en sport (§ 12.7). Bij elk van die accenten wordt de blik na een aanloopje in het recente verleden op de toekomst gericht. Die blik vooruit wordt primair 'gestuurd' door de recente ontwikkelingen in de vrije tijd en door de interpretatie daarvan in termen van individualisering, informalisering, intensivering, informatisering en internationalisering. Daarbij moet worden gelaveerd tussen de klippen van een (te) gedachteloze extrapolatie van huidige trends enerzijds en die van een (te) snelle uitvergrotting van eventuele tegentrends anderzijds. Zowel de ontwikkelingen en hun interpretaties als de tekenen van tegentrends zullen kritisch tegen het licht gehouden worden. Continuering van trends is geen gegeven, maar moet worden beargumenteerd.

Dat de twee demografische processen van vergrijzing en cohortvervanging niet zelden tegengestelde gevolgen hebben, is een behulpzame remedie tegen het doen van al te eenduidige extrapolaties. Vergrijzing impliceert bijvoorbeeld dat er steeds

meer mensen komen met veel vrije tijd en met een relatief rustig leeftempo. Daarentegen impliceert het mechanisme van cohortvervanging dat nieuwe ouderen actiever zijn dan de ouderen van nu en van enkele decennia geleden. De gedachte dat het toekomstig vrijetijdsgedrag van individuen in het verlengde zal liggen van hun nu reeds verworven vrijetijdsrepertoire (vgl. Knulst 1992), vormt een rode draad in het onderstaand betoog.

12.2 Vrijetijdsverwachtingen en -waarden van de Nederlandse bevolking

Alvorens de toekomst van de vrije tijd met een zekere distantie te beschouwen, komen eerst de verwachtingen en waarden van de Nederlandse bevolking daaromtrent aan de orde. In de speciaal voor dit Sociaal en Cultureel Rapport gehouden enquête naar de toekomstverwachtingen van de Nederlandse bevolking (TOS'04) is onder andere naar diverse aspecten van de vrije tijd gevraagd. In kort bestek komen hier vier thema's aan de orde: de verwachtingen over de hoeveelheid vrije tijd, de inschatting van de invulling van de eigen vrije tijd, evaluaties van mogelijke ontwikkelingen in de vrije tijd en de waarden waaraan men de kwaliteit van de vrije tijd afmeet.

12.2.1 De hoeveelheid vrije tijd

De Nederlandse bevolking was begin 2004 somber gestemd over de hoeveelheid vrije tijd in 2020. Ruim 40% denkt dat mensen dan meer werken en minder vrije tijd hebben (tabel 12.1). Daar staat tegenover dat 14% denkt dat men minder zal werken, eenderde deel houdt het op eenzelfde verdeling van werktijd en vrije tijd als nu het geval is. Een goeie 10% had daar nog nooit over nagedacht. Per saldo resteert allerm minst de verwachting van een vrijetijdssamenleving.

Over de eigen situatie over vijf jaar heeft men, toekomstige gepensioneerden buiten beschouwing latend, een andere voorkeur. Ruim een derde zou liever minder werken en meer vrije tijd hebben.

Tabel 12.1 De verwachte verhouding tussen werktijd en vrije tijd in Nederland in 2020 en de voorkeur voor de eigen situatie over vijf jaar, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)

	minder werktijd, meer vrije tijd	dezelfde verdeling	meer werktijd, minder vrije tijd	nooit over nagedacht
verwachting voor Nederlanders in 2020	14	33	42	11
voorkeur voor eigen situatie over vijf jaar ^a	36	57	7	-

a De antwoorden van degenen die over vijf jaar met pensioen zijn, en van degenen die niet werken, zijn buiten beschouwing gelaten; 'nooit over nagedacht' was bij deze vraag geen antwoordcategorie.

Bron: SCP (TOS'04)

De groei van de tijdsdruk in de voorbije jaren is niet te wijten aan langere individuele arbeidstijden maar aan de stijgende arbeidsdeelname. De verwachting dat mensen in 2020 meer werken, blijkt echter gebaseerd op de gedachte dat de werkweek dan langer zal zijn: 44% van de ondervraagden denkt dat het gemiddelde aantal werkuren per week dan zal zijn toegenomen, 19% voorziet een daling van de wekelijkse arbeidsduur. Helaas kan niet worden gepreciseerd of men een verlenging van de reguliere volledige werkweek verwacht of een daling van het aantal deeltijdbanen c.q. een verlenging van de deeltijdse arbeidsduur in de richting van een volledige werkweek. Het sombere beeld van meer tijdsdruk wordt gecombineerd met de breed gedragen (67%) verwachting dat de druk van betaald werk zal toenemen.

Behalve betaald werk op zich vormt ook de combinatie van werk met zorg een bron van tijdsdruk en een grens aan de vrije tijd. Ruim twee derde van de bevolking (70%) denkt dat het combineren van betaald werk met de zorg voor de kinderen in 2020 zal zijn toegenomen. Die verwachting is niet gekoppeld aan het idee dat dit dan gemakkelijker zal verlopen. Integendeel, 26% denkt dat die combinatie in 2020 gemakkelijker zal zijn, maar 39% denkt dat die moeilijker zal worden dan nu al het geval is.

De inschatting over het toekomstig tijdsbeslag van het huishouden is neutraal: 15% van de bevolking denkt daar minder tijd aan te zullen besteden, 14% verwacht daar langer mee bezig te zullen zijn dan nu (TOS'04).

12.2.2 De eigen vrije tijd

Over een reeks vrijetijdsactiviteiten is gevraagd of men verwacht daar zelf over vijf jaar (veel) meer, (veel) minder of evenveel tijd aan te besteden. In lijn met de voorkeur dan over meer vrije tijd te beschikken (tabel 12.1), voorziet men vaker ergens meer tijd aan te zullen besteden dan minder (tabel 12.2). Als men deze verwachtingen waarmaakt, besteedt de Nederlandse bevolking over vijf jaar veel meer aandacht aan sociale contacten (met (klein)kinderen en vrienden), aan media (lezen, muziek luisteren en internetten), aan sport, aan andere hobby's en aan reizen/vakanties. Daartegenover staan bezuinigingen op de tijd besteed aan vrijwilligerswerk, cultuur en aan niets doen.

Zoals in de volgende paragraaf zal blijken, staan de verwachtingen over de (vrije)tijdsbesteding op onderdelen haaks op recente trends (tabel 12.6). Sociale contacten en lezen gaven in die periode juist voortdurend een daling te zien. Een eventuele verwezenlijking van deze verwachting zou een breuk met de intensiveringstrend betekenen. Aangezien eerdere verwachtingen om in de toekomst meer vrije tijd boven meer werk te prefereren niet werden ingelost (Fouarge en Baaijens 2003), past hier enige terughoudendheid in het trekken van verstrekkende conclusies.

Tabel 12.2 Verwachting over de eigen tijdsbesteding aan diverse vrijetijdsactiviteiten over vijf jaar, verschil tussen het aandeel dat ergens (veel) meer en het aandeel dat daar juist (veel) minder tijd in wil steken, naar leeftijd, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)

	bevolking	16-34 jaar	35-54 jaar	≥ 55 jaar
(klein)kinderen	30	45	18	29
vrienden	16	22	21	5
vrijwilligerswerk	-15	-12	-7	-24
museum, theater	-5	-4	3	-17
uitgaan	5	19	9	-19
lezen	13	1	17	22
tv/dvd	5	-2	-1	21
muziek luisteren	14	9	13	20
internetten	23	30	34	3
sport	9	28	15	-20
hobby's	14	13	23	3
gewoon niets doen	-11	-25	-10	2
reizen, vakanties	16	22	22	0

Leesvoorbeeld: het deel van de bevolking dat meer tijd aan de (klein)kinderen denkt te gaan besteden omvat, na aftrek van het deel dat daar minder tijd voor denkt uit te trekken, 30% van de bevolking.

Bron: SCP (TOS'04)

De verwachtingen over de eigen vrijetijdsactiviteiten over vijf jaar blijken veelal leeftijdsgebonden. Ouderen delen niet of minder de verwachting meer tijd te gaan besteden aan vrienden, uitgaan, internetten, sport, hobby's en reizen/vakanties. Ze gaan niet mee in de verwachting minder vaak 'gewoon niets' te zullen doen, maar lopen voorop in de verwachtingen minder vrijwilligerswerk te doen, minder culturele instellingen te bezoeken en meer te lezen en meer muziek te beluisteren.

12.2.3 De evaluatie van mogelijke veranderingen in de vrije tijd

Over zeven aspecten waarin de vrije tijd in 2020 zou kunnen verschillen van de huidige vrije tijd, is respondenten gevraagd of zij dat verschil spijtig dan wel goed zouden vinden (tabel 12.3). In het algemeen worden deze niet onwaarschijnlijke trends met spijt ontvangen.

Er zijn twee uitzonderingen. De groei van het aantal mogelijkheden om de vrije tijd door te brengen, wordt overwegend goed ontvangen. Kennelijk houdt men graag de optie tot diversificatie of intensivering open.

De erosie van het onderscheid in smaakvoorkeuren – 'het maakt niet uit of je van rock of opera houdt' – geeft als enige van de voorgespiegelde trends een overwegend neutrale reactie te zien. Over een verdere informalisering van smaakvoorkeuren maken maar weinigen zich druk.

Tabel 12.3 Evaluatie van mogelijke veranderingen in de vrije tijd in 2020, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (procenten)

in 2020...	heel spijtig	spijtig	maakt me niet uit	goed	heel goed
zijn er nog meer mogelijkheden om de vrije tijd door te brengen	1	3	41	49	6
moet voor vrijetijdsactiviteiten vaker en meer betaald worden	17	58	18	7	1
maakt het minder uit of je van rock of opera houdt	3	10	70	15	3
wordt iemands vrijetijdsbesteding sterker bepaald door iemands koopkracht	21	54	17	6	1
speelt het verenigingsleven een kleinere rol	15	52	28	5	1
zijn musea en pretparken meer op elkaar gaan lijken	12	46	35	6	0
brengen etnische groepen hun vrije tijd meer in eigen kring door	15	38	38	6	4

Bron: SCP (TOS'04)

De overige vijf trends worden overwegend met spijt tegemoet gezien. Het sterkst geldt dit voor de verwachtingen dat koopkracht meer bepalend gaat worden voor iemands vrijetijdsbesteding en dat voor vrijetijdsactiviteiten vaker en meer betaald moet worden. Zowel met het oog op de eigen portemonnee als met het oog op een zekere gelijkheid in de toegang tot vrijetijdsvoorzieningen acht men verdere moneta-risering betreurenswaardig.

Een teruggang van de rol van het verenigingsleven zou velen spijten. In het licht van de groeiende problemen van verenigingen om kader te vinden, moet de conclusie zijn dat men het verenigingsleven blijkbaar vooral waardeert in de rol van consument. Onduidelijk is waarom men een teruggang van het verenigingsleven betreurt, om financiële, sociale of andere redenen.

Een groeiende gelijkenis van musea en pretparken wordt evenmin op prijs gesteld. Naar mag worden aangenomen spreekt hieruit vooral spijt over een eventuele verregaande 'verpretting' van musea.

Ten slotte zou de bevolking een segregatie van etnische groepen in de vrije tijd betreuren. Het is echter niet duidelijk of men dat een persoonlijk gemis acht of de zorg over een maatschappelijke kwestie uitspreekt.

12.2.4 Vrijetijdswaarden

Ten slotte is gepeild welk belang men hecht aan uiteenlopende aspecten van de vrije tijd, teneinde zicht te krijgen op de waarden waaraan de bevolking de kwaliteit van de vrijetijdsbesteding afmeet. Daarbij is een poging gedaan de waardering voor de dertien voorgelegde mogelijkheden in de vrije tijd tot een kleiner aantal waarden te condenseren. Een factoranalyse suggereerde vier dimensies, die als indelingscriterium in tabel 12.4 zijn gehanteerd.

Tabel 12.4 Waarden in de vrije tijd, verschil tussen het aandeel dat iets (heel) belangrijk en het aandeel dat dat (heel) onbelangrijk vindt, naar leeftijd, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)

	bevolking	16-34 jaar	35-54 jaar	≥ 55 jaar
ontplooingsdimensie				
jezelf kunnen ontwikkelen	66	86	72	37
iets doen waar je goed in bent	79	83	80	75
iets bereiken	37	65	44	5
iets nieuws leren	56	76	63	25
sociale dimensie				
leuke mensen ontmoeten	65	70	62	63
initiatief nemen	55	66	57	41
iets doen wat nuttig is voor de samenleving	51	48	53	53
vrijheidsdimensie				
niet onder druk staan	75	71	78	77
interessante dingen doen	74	83	77	65
kunnen doen waar je zin in hebt	79	78	81	80
ontspanningsdimensie				
winkelen	-1	6	-10	4
luiëren	-3	6	2	-19
geen rekening hoeven houden met anderen	-17	-25	-19	-5

Bron: SCP (TOS'04)

De hoogst gewaardeerde aspecten van de vrije tijd vallen samen in de vrijheidsdimensie: zonder druk zelfgekozen interessante dingen doen. Deze zaken kunnen in alle leeftijdsgroepen op veel instemming rekenen.

De sociale dimensie – leuke mensen ontmoeten, iets nuttigs doen, initiatief nemen – wordt, op een wat lager niveau van instemming, eveneens breed gedragen en door elke leeftijdsgroep ondersteund.

De ontplooiingsdimensie – jezelf ontwikkelen, doen waar je goed in bent, iets bereiken, iets nieuws leren – kent een vergelijkbare mate van instemming, maar die instemming is ditmaal sterk aan leeftijd gebonden. De waardering ervoor is het hoogst in de jongste leeftijdsgroep. Ouderen hechten aan dit ontplooiingsaspect minder waarde (de correlatie tussen de factorscore van deze dimensie en leeftijd bedraagt $-.43$).

Aan de ontspanningsdimensie – luiëren, winkelen, geen rekening met andere hoeven houden – wordt de minste waarde gehecht. Dit geldt voor elk van de leeftijdsgroepen, maar niet zonder enige accentverschillen: ouderen hechten minder aan luiëren, jongeren vinden het belangrijker om in hun vrije tijd geen rekening met anderen te hoeven houden.

12.2.5 Een beeld van vrijetijdsverwachtingen en -waarden

Samenvattend rijst het volgende beeld op van de denkbeelden van de bevolking over (de toekomst van) de vrije tijd. Men toont zich allereerst pessimistisch over de hoeveelheid vrije tijd in 2020. Enkele maanden na de enquête lijkt dit vermoeden al te worden bewaarheid in de roep van werkgevers om langere werkweken, in Nederland en in andere Europese landen.

Niettemin had men op de relatief korte termijn van vijf jaar een voorkeur voor een grotere hoeveelheid vrije tijd. Daarin verwacht men meer toe te komen aan sociale contacten, media, sport, hobby's en reizen/vakanties, maar minder tijd in te ruimen voor vrijwilligerswerk en niets doen. Of men deze verwachtingen ook zal weten te realiseren, is overigens de vraag. Toekomstig tijdsbestedingsonderzoek zal daar te zijner tijd antwoord op moeten geven.

Meer monetarisering van de vrije tijd, minder verenigingsleven en meer etnische segregatie zouden worden betreurd. Een eerste verkenning wijst uit dat in de waardering van de vrije tijd vier dimensies kunnen worden onderscheiden: ontplooiing, sociaal gedrag, vrijheid en ontspanning. De eerste drie worden breed gedragen, al vindt de ontplooiingsdimensie vooral steun onder mensen jonger dan 55 jaar. Voor zover het hier om een blijvende houding gaat, zal deze dimensie in de loop der jaren aan belang kunnen winnen. De ontspanningsdimensie wordt als enige niet in brede kring belangrijk gevonden, de verdeling naar leeftijd suggereert geen grotere rol hiervan in de toekomst. Het belang dat wordt gehecht aan ontplooiing en vrijheid ondersteunt het beeld van individualisering.

12.3 Minder vrije tijd, meer markt?

Aan de besteding van de vrije tijd zijn vele aspecten te onderscheiden. Eerst wordt, na een kort overzicht van enkele trends, de blik op de toekomst van de vrije tijd gericht, met bijzondere aandacht voor ontwikkelingen in het vrijetijdsvolume, in de vrijetijdsbesteding en op de vrijetijdsmarkt (vgl. Breedveld en Van den Broek 2001; De Haan et al. 2003). Later komen de andere aspecten ter sprake.

12.3.1 Minder vrije tijd, meer activiteiten?

De hoeveelheid vrije tijd – hier opgevat als de tijd die resteert na werk, huiselijke zorgtaken, school, slaap en persoonlijke verzorging – was geruime tijd stabiel op een niveau van ruim 47 uur per week. Tussen 1995 en 2000 deed zich echter een daling voor van 5% tot krap 45 uur per week (tabel 12.5). Dit was vooral het gevolg van de in die jaren snel stijgende inschakeling in het arbeidsproces, van met name vrouwen. Niet de duur van de individuele arbeidsinspanning, maar het aantal mensen met betaald werk nam toe.

Tabel 12.5 Kenmerken van de vrijetijdsbesteding, bevolking van 12 jaar en ouder, 1975-2000 (indexcijfers, 1975 = 100)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
hoeveelheid vrije tijd	100	98	102	99	99	94
uithuizigheid						
uithuizigheid van vrijetijdsbesteding ^a	100	97	102	103	110	101
reistijd t.b.v. vrijetijdsbesteding	100	87	110	108	121	114
diversiteit						
van vrijetijdsactiviteiten per week ^b	100	100	99	96	95	91
van vrijetijdsactiviteiten per jaar ^c	100	99	102	103	107	109

a Deel van de vrije tijd, dat niet thuis werd doorgebracht.

b Een optelling van de activiteiten die men in de onderzoekswEEK ontplooid (dagboekregistratie), in 2000 inclusief internet.

c Een optelling van de activiteiten die men in het voorbije jaar ontplooid (vragenlijstregistratie), inclusief gebruik pc en internet.

Bron: SCP (TBO'75-'00)

De uithuizigheid (het deel van de vrije tijd dat men elders dan thuis doorbrengt) was in 2000 na een aanvankelijk stijging weer terug op het oude niveau. De grotere vrijetijds mobiliteit – in 2000 overigens lager dan in 1995 – duidt op een grotere actieradius. Men is niet meer maar wel verder van huis.

Diversiteit (het aantal activiteiten dat men per week of per jaar onderneemt) verwijst naar de breedte van het vrijetijdsrepertoire. Die diversiteit per week geeft sinds de jaren tachtig een lichte afname te zien, hoewel de innovaties (pc- en internetgebruik in de vrije tijd) erin verdisconteerd zijn. Dat die innovaties niet tot een verbreding van het vrijetijdsrepertoire leidden, wijst erop dat andere activiteiten erdoor werden vervangen, in elk geval binnen het bestek van een week. De repertoirebreedte per jaar geeft daarentegen wel een stijging te zien. De uiteenlopende trends in de diversiteit per week en per jaar wijzen op een groei van het aantal activiteiten die men 'wel eens' onderneemt, ofwel op een verschuiving van participant naar passant.

Teneinde iets over trends in de bestedingswijze van de vrije tijd te kunnen zeggen, is het brede scala aan activiteiten teruggebracht tot acht vormen (tabel 12.6). In de periode 1975-2000 daalde het aantal vrije uren dat men besteedde aan lezen, sociale contacten en (overige) liefhebberijen. Aan sport, mobiliteit en, vooral, elektronische media werden meer vrije uren besteed.

Tabel 12.6 Bestedingswijze van de vrije tijd, bevolking van 12 jaar en ouder, 1975-2000
(in uren per week)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
gedrukte media	6,1	5,7	5,3	5,1	4,6	3,9
elektronische media	12,4	12,1	13,6	13,7	14,2	14,8
sociale contacten	12,7	12,5	11,5	11,4	10,9	10,1
maatschappelijke participatie	2,0	2,0	2,2	2,1	2,2	1,8
uitgaan	2,4	2,2	2,4	2,6	2,6	2,5
sport en bewegen	1,5	1,6	2,1	1,8	2,1	1,8
overige liefhebberijen	8,2	8,7	9,0	7,7	7,5	6,8
vrijetijdsmobiliteit	2,6	2,3	2,9	2,9	3,2	3,0

Bron: SCP (TBO'75-'00)

Vanwege de dalende hoeveelheid vrije tijd in de periode 1995-2000 verdienen de trends in die laatste periode extra aandacht. Heeft men op de diverse vrijetijdsactiviteiten evenredig bezuinigd of sommige activiteiten ontzien? In de periode 1995-2000 werd er over de hele breedte op de vrije tijd bezuinigd, uitgezonderd het gebruik van elektronische media, waar wat meer tijd voor werd ingeruimd. Dat bezuinigen gebeurde echter niet evenredig. Op maatschappelijke participatie (-19%), sport en bewegen (-15%) en lezen (-14%) heeft men sterker dan trendmatig (-5%) bezuinigd. Twee van die activiteiten vereisen uithuizigheid (maatschappelijke participatie, sport en bewegen). Dit duidt opnieuw op een breuk met de vroegere tendens naar een wat minder aan huis gebonden besteding van de vrije tijd. Binnen de huiselijke vrije tijd ging een groter gebruik van elektronische media opnieuw gepaard met minder lezen. Tussen 1995 en 2000 ging het dan niet om meer televisiekijken, maar om meer computergebruik.

12.3.2 Meer markt?

Deze gegevens over de vrijetijdsbesteding brengen lang niet alle ontwikkelingen in de vrije tijd aan het licht. Ze laten met name de opmars van de vrijetijdsmarkt onderbelicht. Daarom volgen nu enige gegevens over de kapitaalintensiteit van de vrijetijdsbesteding en over uitstapjes en vakanties.

De kapitaalintensiteit – uitgaven en uitrusting ten behoeve van de vrije tijd – is in de loop der jaren aanzienlijk toegenomen (tabel 12.7). Behalve tijdens de recessie van midden jaren tachtig, gaven de (voor inflatie gecorrigeerde) uitgaven aan de vrije tijd steeds een groei te zien. In 25 jaar bedroeg de groei bijna 80%. De consumptieve vrijetijdsbestedingen lagen in 2000 een kleine 20% hoger dan in 1995. Wanneer de afname van de hoeveelheid vrije tijd wordt verdisconteerd, betekent dit een toename van de kapitaalintensiteit per eenheid vrijetijdsbesteding met een kwart.

Tabel 12.7 Kapitaalintensiteit van de vrijetijdsbesteding, bevolking van 12 jaar en ouder, 1975-2000 (indexcijfers, 1975 = 100)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
consumptieve bestedingen t.b.v. de vrije tijd ^a	100	121	117	138	151	178
outillage t.b.v. huiselijke vrijetijdsbesteding ^b	100	130	167	204	240	257

a Uitgaven aan apparatuur, lectuur, lidmaatschappen, entreegelden, sport, vakanties, uitstapjes en horeca, in constante prijzen, per hoofd van de bevolking (gebaseerd op de Nationale Rekeningen).

b Aantal huishoudens met een platen-/cd-speler, videorecorder, cassetterecorder en, sinds 1985, pc (TBO).

Bron: CBS (Nationale Rekeningen 1975-2000); SCP (TBO'75-'00)

Het aantal dagtochten – ruim opgevat als tochtjes van meer dan twee uur – van Nederlanders steeg maar zeer geleidelijk, van 867 miljoen in 1990/'91, via 936 miljoen in 1995/'96 tot 982 miljoen in 2001/'02, een stijging die de bevolkingsgroei maar weinig te boven ging. De totale uitgaven ten behoeve van die dagtochtjes stegen echter aanzienlijk sneller: tussen beide laatste meetpunten verdubbelden ze van 6.714 miljoen euro naar 11.511 miljoen euro per jaar. Ruim de helft daarvan betreft uitgaven aan eten en drinken (CBS-StatLine).

De grootste uitstapjes zijn de vakanties. Het aantal vakanties dat Nederlanders zich permitteren, groeit nog altijd gestaag. Sinds de jaren zeventig steeg het aandeel vakantiegangers van minder dan de helft tot driekwart van de bevolking, een toename die overigens voor een groot deel al in de jaren zeventig gerealiseerd werd en later wat afvlakte. Steeds vaker koos men een bestemming over de grens. Dat gold in 1970 voor 40% van de reizen en ligt sinds medio jaren negentig rond de 60% van de vakanties (tabel 12.8; vgl. SCP 2000). Sinds medio jaren negentig groeiden binnen- en buitenlandse vakantiebestemmingen in gelijke mate in populariteit.

Tabel 12.8 Vakanties^a, totale bevolking, 1990-2001^b

	1990	1994	1998	2001
aantallen vakanties (x 1000)	16.291	17.979	19.034	19.841
binnenlands (x 1000)	7.308	7.206	7.726	8.055
buitenlands (x 1000)	8.983	10.773	11.308	11.786
aandeel buitenlandse vakanties (in %)	55	60	59	59
aantal vakanties per 1000 inwoners	1.166	1.256	1.291	1.305
aandeel vakantiegangers in de bevolking (in %)	70	73	74	74
uitgaven voor vakanties (in miljoen euro)	5.720	7.460	8.700	9.720
aantal vakanties per vliegtuig (x 1000)	1.718	2.655	3.535	3.993

a Er wordt hier van een vakantie gesproken als men ten minste vier achtereenvolgende nachten om recreatieve redenen op reis is geweest.

b Gegevens na 2001 zijn door een definitieverandering niet goed vergelijkbaar.

Bron: CBS (Continu vakantieonderzoek 1990-2001)

In de periode 1990-2001 vertoonde het aantal vliegvakanties een royale verdubbeling. In iets mindere mate groeiden ook de totale vakantie-uitgaven. Niettemin blijven de uitgaven aan vakanties, anders dan voorheen, inmiddels achter bij de uitgaven aan dagtochten.

De groeiende uitgaven ondersteunen de voorspelling van Linder (1971) dat de kapitaal-intensiteit van de vrijetijdsbesteding zou toenemen naarmate vrije tijd schaarser zou worden. De combinatie van een dalende hoeveelheid van en stijgende uitgaven voor vrije tijd is eveneens in lijn met de observatie van Cross (1993) en Schor (1998) dat de keus tussen meer consumptie en meer vrije tijd veelal in het voordeel van consumptie uitvalt.

Dit impliceert overigens niet dat men consumptie en vrije tijd tegenover elkaar plaatst en dan voor meer consumptie en minder vrije tijd kiest. Dat meer vrouwen werken, komt veeleer voort uit economische noodzaak en uit de behoefte aan emancipatie en ontplooiing dan uit de behoefte om als tweeverdienersstel een uitbundiger (vrijetijds)consumptiepatroon te bereiken. Deeltijdwerk wordt veelal verricht door mensen met een werkende partner (al dan niet ook in deeltijd), hetgeen deels is ingegeven door de wens meer tijd voor andere dingen dan werk en zorg over te houden. Dat neemt niet weg dat stellen in een anderhalfverdienershuishouden samen meer betaald werk verrichten dan destijds de man in het kostwinnershuishouden. Het gevolg is dat vrije tijd en koopkracht tegen elkaar worden uitgeruild. Daarmee is er een groep ontstaan met veel geld en weinig vrije tijd, die per eenheid vrije tijd veel te besteden heeft.

Daarnaast hebben de leden van de gestaag aanzwellende grijze golf in de regel meer te verteren dan hun voorgangers van enkele decennia geleden. Voor deze mensen zijn de verplichtingen jegens kinderen en betaald werk voltooid verleden tijd. Een groeiend deel van de nieuwe ouderen is hoger opgeleid en beter bij kas dan eerdere geboortejaargangen ouderen. Het gaat hier om mensen met zowel geld als tijd.

De groepen drukbezette tweeverdieners en nieuwe ouderen hebben gemeen dat ze een koopkrachtige vraag op de vrijetijdsmarkt vertegenwoordigen en dat hun gewicht binnen de bevolking en op de vrijetijdsmarkt in de komende jaren zal toenemen. In het geval van de tweeverdieners vloeit dat laatste voort uit de verdere emancipatie van vrouwen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, in het geval van de ouderen uit de vergrijzing van de naoorlogse geboortegolf. Bij een blik op de toekomst van de vrijetijdsbesteding dient voor deze twee groepen dan ook een rol te zijn weggelegd.

In weerwil van de romantische gedachte dat iedereen in volledige vrijheid zelf zijn of haar eigen hoogstindividuele vrijetijdspakket samenstelt, zal de toekomstige vrijetijdsbesteding mede gevormd worden door hetgeen in wisselwerking tussen vraag en aanbod op de vrijetijdsmarkt tot ontwikkeling komt. In de zoektocht naar passende belevenissen lijken vraag en aanbod elkaar te vinden op de noemer van de *convenience experience*. Drukbezette mensen met weinig tijd voelen zich aangetrokken tot een aanbod dat zonder veel informatie- en planningskosten toch een leuke ervaring belooft. Ouderen willen wat beleven zonder daarbij op al te veel ongemakken te stuiten. En vrijetijdsaanbieders willen hun aanbod een passend gevoel meegeven. Het *format* van de gemakservaring – *citybreak*, *plattelandsarrangement*, *cultuurtoerisme*, *wellnessweekend*, en dergelijke – lijkt aan deze uiteenlopende verwachtingen te voldoen.

Het belang van de beleveniseconomie reikt verder dan de vrije tijd in enge zin. Producenten, detaillisten en stadsbestuurders zoeken nieuwe ankerpunten bij de consument en menen die te vinden in de koppeling van producten, winkels en stadscentra aan vrijetijdservaringen. Merkartikelen worden van spannende connotaties voorzien. Winkel- en stadscentra zoeken het in *retailtainment*, het 'vermakelijken' van het winkelen. Gemeenschappelijk is de gedachte dat de gesuggereerde of geboden belevenis de aanbieder een competitief voordeel verschaft boven andere producenten, detaillisten respectievelijk steden.

De opgang van de *experience economy* zal uiteraard op enig moment op grenzen stuiten en door een andere ontwikkeling gevolgd worden. De spiraal van opgeschroefde verwachtingen van consumenten en opgevoerde pretenties van producenten en detaillisten zal eens tot een einde komen, of althans een andere richting nemen. Vooralsnog lijkt het einde aan actie-reactieproces, waarin verwachtingen en pretenties elkaar verder opstuwten, echter nog niet in zicht. Dit bevordert een hooggespannen verwachtingsniveau over de inhoud van de vrije tijd.

Daarentegen zou het groeiende aandeel ouderen voeding kunnen geven aan de verwachting dat de rust in de vrije tijd herwaardering gaat genieten. De constatering dat ouderen in hun vrije tijd een wat trager ritme hanteren, zou impliceren dat meer ouderen ook meer rust in de vrije tijd brengen. Deze gedachte gaat echter naar alle waarschijnlijkheid mank. Voor een blik op de toekomst van de vrije tijd is het niet zozeer van belang dat ouderen een minder hectisch vrijetijdspatroon aan de dag leggen dan de rest van de bevolking, maar hoe het vrijetijdspatroon van toekomstige ouderen zich verhoudt tot dat van huidige en vroegere ouderen.

De ouderen van nu leven niet alleen langer dan hun voorgangers, maar ze zijn ook langer gezond en vitaal. De ouderen van morgen hebben veelal nog weer minder belastend werk gehad en nog weer betere voeding en verzorging genoten. Door deze gezondere leefstijl zullen zij gezonder oud worden (door de bank genomen tot het vijftienzeventigste levensjaar) en hun omvangrijke vrije tijd actief invulling blijven geven.

De dynamisering van de vrijetijdsbesteding kwam in de voorbije jaren niet voor rekening van de jongeren maar van de ouderen (De Haan et al. 2003). Zij waren het die er meer op uit trokken en die meer activiteiten in hun vrijetijdsrepertoire opnamen. In beide opzichten vertoonde hun vrijetijdsbesteding een sterke inhaalbeweging, waardoor aanvankelijke verschillen naar leeftijd aanzienlijk zijn genivelleerd. De beleveniscultuur is geenszins uitsluitend het voorrecht van jongeren. De Veronica-slogan 'Je bent jong en je wilt wat' is misleidend. Steeds meer geldt juist: 'Je bent oud en je wilt van alles'. De vergrijzende geboortegolf zal de activiteit in de vrije tijd doen toenemen. De ouderen van morgen zijn gewend geraakt aan een actiever en afwisselender vrijetijdsbesteding dan hun voorgangers en het is aannemelijk dat ze daaraan willen vasthouden. Dit betekent dat de ouderen van morgen meer vrijetijdsdiensten zullen consumeren: ze blijven op vakantie gaan, musea en podia bezoeken, uitstapjes maken en uit eten gaan. Voor de aanbieders van deze diensten kan vergrijzing dan ook verzilvering betekenen. Hoewel ze het niet van de daken schreeuwen, en al

helemaal niet onder de noemer seniorenmarketing presenteren, wordt die doelgroep dan ook intensief van interessante 'proposities' voorzien, onder meer door te adverteren in tijdschriften binnen het interessegebied van welgestelde ouderen.

Aan de andere kant van de leeftijdspiramide vormen jongeren onverminderd een interessante doelgroep van de vrijetijdsindustrie. Dat is al een halve eeuw het geval en dus geen nieuws, hoewel jeugd als bijzondere levensfase niet van alle tijden is, en jeugd als doelgroep evenmin. Wat de laatste jaren wel veranderde, is de leeftijdsbegrenzing van die (doel)groep. De jeugdfase is aan beide zijden steeds verder opgerekt. Enerzijds laten veertigers en vijftigers zich nog graag op hun jeugdigheid voorstaan, anderzijds worden kinderen op steeds jongere leeftijd als consument aangesproken. Hoewel in menig ander opzicht nog afhankelijk, kan men spreken van een commerciële emancipatie van de jeugd. In beide marges van de jeugdfase liggen kansen voor de vrijetijdsmarkt.

Tevens zijn jongeren door een samenstel van factoren sterker op elkaar gericht geraakt. Deels is dat een kwestie van het langdurige scholingstraject. Veel jongeren zitten het grootste deel van hun jeugd op school. Daar zijn ze, hun leraren buiten beschouwing latend, uitsluitend onder leeftijdgenoten, waar de jeugdcultuur dominant is. Een van de gezichten van individualisering is de toegenomen bewegingsvrijheid binnen het gezin. De welvaartsstijging maakte een verregaande privatisering van de leef sfeer mogelijk, waarin men betrekkelijk onafhankelijk van elkaar de (vrije) tijd naar eigen goeddunken inricht. Jongeren volgen ook thuis hun eigen smaakvoorkeuren. Ze bekijken op hun eigen kamer hun favoriete tv-zenders of dvd's (veruit de grootste slokken van hun vrije tijd), beluisteren er hun favoriete cd's of spelen er hun favoriete games, al dan niet tegelijk (mobiel) bellend, sms-end of chattend met leeftijdgenoten die, eveneens op hun eigen kamer, hetzelfde zitten te doen. De vrijetijdsindustrie bedient jongeren op hun wenken, is zelfs van meet af aan primair op hen gericht geweest. De doorbraak van de popmuziek en popzenders is destijds wel gevierd als een triomf van de tegencultuur, maar markeert eigenlijk vooral het begin van de professionele vermaaksindustrie. Die industrietak koestert een warme belangstelling voor jongeren, een belangstelling die onverminderd wederzijds is.

De individualisering van jongeren ten opzichte van het gezin vertoont daarmee tevens trekken van opgaan in een grotere massa, zonder dat echter sprake is van een massificatie binnen een enkelvoudige marketingcategorie. Als stamvorming of kuddegedrag al de goede metaforen zijn, is er veeleer sprake van meerdere stammen of kuddes (Maffesoli 1996; Mommaas 2004). Het gedeelde streven naar eigenheid leidt her en der tot massaliteit, heeft nu en dan een zekere massa zelfs als voorwaarde. Drijfveer is echter niet om op te gaan in de massa, maar om vorm te geven aan de eigen identiteit. Bij individualisering gaat het om verminderde afhankelijkheid van anderen, niet om verminderde gezamenlijkheid met anderen.

De toekomst van de vrijetijdsbesteding is in grote mate de toekomst van de vrijetijdsmarkt. Daar zijn de verwachtingen hooggespannen, door het samenspel van connotaties in de beleveniseconomie, van aan de vrijetijdsindustrie ontleende jeugdige rolmodellen, van de wil om ondanks tijdsdruk toch een fraai vrijetijdsrepertoire te onderhouden en van de wens om ook op gevorderde leeftijd actief de vrije tijd door te brengen.

In het vervolg staat de vraag centraal hoe een dergelijke invulling van de vrije tijd zich verhoudt tot de sociale context van de vrije tijd (§ 12.4), tot de culturele belangstelling (§ 12.5), tot het mediagebruik (§ 12.6), tot de sport(vereniging) (§ 12.7) en tot de samenleving in het algemeen (§ 12.8).

12.4 *Verandert de sociale context van de vrije tijd?*

De inkadering van de vrije tijd verandert. Verzuilde vrijetijdskaders zijn geërodeerd, het gezin en het verenigingsleven staan onder druk. De vrije tijd als context van sociale integratie en van ontplooiing heeft veren moeten laten ten faveure van de individueel beleefde consumptie (Mommaas 2003). Deze beconcurrereert niet alleen publieke vrijetijdsvoorzieningen – zoals culturele instellingen, publieke omroep en georganiseerde sportbeoefening – maar ook het gezin, de vriendenkring en het verenigingsleven als context van vrijetijdsbesteding.

Die druk komt van twee kanten. Enerzijds legt het verwerven van inkomen een groeiend beslag op de (gezins)tijd: de gezamenlijke arbeidsinspanning van tweeverdiende ouders is in de regel groter dan die van de enkelvoudige kostwinner. Anderzijds legt de geïndividualiseerde consumptie van vrijetijdsdiensten – zoals thuis op de eigen kamer kijken naar (andere) tv-zenders, chatten of surfen – beslag op tijd die anders in het gezin, met vrienden of in verenigingsverband zou zijn doorgebracht.

12.4.1 *Gezin en vrienden: belangrijk maar in de verdrinking?*

Zo bezien onttrekken de arbeidsmarkt en de vrijetijdsmarkt tijd aan het gezinsleven (Daly 1996). In een somberder visie (Bly 1996) staat de intocht van tv en pc op de tienerkamer zelfs gelijk met het gedeeltelijk verwezen van die kinderen, doordat de aantrekkingskracht van formats en rolmodellen uit de vermaakindustrie ten koste gaat van de rol van de ouders. Dat ter relativering kan worden opgemerkt dat de romantische visie op het gezin historisch gezien eerder uitzondering dan regel is, zeker in de praktijk, laat onverlet dat een goed gezinsleven hier en nu als een voorname waarde in het leven gezien wordt.

Gezin en vrienden worden, in die volgorde, als de twee belangrijkste zaken in het leven beschouwd, belangrijker dan, in die volgorde, vrije tijd, werk, godsdienst en politiek (tabel 12.9). Het belang dat de Nederlandse bevolking aan deze aspecten van het leven hecht, was in de meetjaren 1981, 1990 en 1999 opmerkelijk stabiel. Er deden zich alleen enkele graduele ontwikkelingen voor. In de loop der jaren ging men iets meer waarde toekennen aan de vrije tijd en iets minder aan werk en godsdienst.

Tabel 12.9 Het belang van enkele zaken des levens, geordend naar zeer belangrijk in 1999, bevolking van 18 jaar en ouder, 1981-1999 (in procenten)

	zeer belangrijk			tamelijk belangrijk		
	1981	1990	1999	1981	1990	1999
gezin	80	81	80	13	12	13
vrienden en bekenden	59	59	60	36	36	36
vrije tijd	50	50	53	41	41	41
werk	51	50	48	39	40	38
godsdienst	22	21	17	22	22	21
politiek	12	11	10	41	42	46

Bron: SCP (World Values Surveys 1981-1999)

Tussen wens en daad kunnen in het leven van alledag praktische bezwaren staan. De feitelijke tijdsbesteding biedt zicht op de daadwerkelijke vormgeving van de gewaardeerde sociale aspecten van het dagelijks leven. Het onderhouden van contacten met gezinsleden en vrienden vergt immers tijd. De invalshoek van de tijdsbesteding in de loop der jaren geeft een beeld van de aandacht voor die contacten onder de druk van veranderende omstandigheden.

Dat beeld is dat er stilaan steeds minder tijd voor dergelijke contacten wordt vrijgemaakt (tabel 12.10). De hoeveelheid tijd waarvoor men contact met huisgenoten als hoofdactiviteit rapporteerde, daalde gestaag van vier uur per week in 1975 tot minder dan tweeënhalve in 2000. Deze daling had betrekking op het praten met huisgenoten. Deels is dit te wijten aan de kleiner wordende huishoudens, waardoor de trefkans een huisgenoot te spreken verminderde, of, voor het groeiende aantal alleenstaanden, tot nul gereduceerd werd. Maar deels ook gaat het om afnemende gespreksuren binnen gezinnen (Van den Broek 2001). Helaas is onbekend in welke mate men samen met huisgenoten activiteiten onderneemt.

Op het vlak van de huiselijke sociale contacten met derden gaven het op visite gaan en visite ontvangen een teruggang te zien van 8,5 uur in 1975 tot 6,5 uur in 2000. Alleenstaanden, een groeiend deel van de bevolking, 'compenseren' het gebrek aan gezinscontacten met huiselijke contacten met derden. Omgekeerd is de neergaande trend in de huiselijke sociale contacten van samenwonenden dus nog wat sterker dan uit deze gemiddelden naar voren komt (Van den Broek 2001). Helaas is niet bekend in welke mate men buitenshuis activiteiten met derden onderneemt. Mogelijk wordt een deel van de sociale contacten in de vorm van uitgaan of erop uitgaan gerealiseerd en verloopt een deel van die contacten inmiddels via telefoneren en chatten.

Tabel 12.10 Contact met huisgenoten en huiselijk contact met derden, bevolking van 12 jaar en ouder, 1975-2000 (in uren per week)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
contact met huisgenoten	4,0	3,7	3,1	3,2	2,7	2,4
praten met huisgenoten	2,9	2,6	2,1	2,0	1,6	1,3
aandacht voor kind(eren)	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
gezelschapsspel doen	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
huiselijk sociaal contact met derden	9,5	9,5	9,1	9,0	9,0	8,5
visite ontvangen	2,7	2,7	2,5	2,4	2,2	2,1
op visite gaan	5,7	5,2	4,9	4,7	4,7	4,4
feestje/etentje/receptie	1,2	1,1	1,2	1,2	1,4	1,4
telefoneren (incl. mobiel bellen)	-	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7

Bron: SCP (TBO'75-'00)

Doordat het zicht op andere dan de hier genoemde contacten ontbreekt, kan niet generaliserend over de intensiteit van sociale contacten worden gesproken. Zo is onbekend in welke mate men met huisgenoten uitstapjes maakt of in welke mate men sociale contacten met derden onderhoudt door met hen uit eten te gaan.

Het gezichtsveld van het tijdsbestedingsonderzoek is beperkt tot directe contacten met huisgenoten en tot huiselijke contacten met derden. Beide geven een dalende tendens te zien. De gecombineerde druk van betaald werk en vrijetijdsdiensten lijkt inderdaad een wissel op dit type sociale contacten te hebben getrokken. Wat valt er te zeggen over de toekomstige ontwikkelingen? De verwachting dat zowel de druk van betaald werk als die van vrijetijdsdiensten verder zal toenemen, leidt tot de verwachting dat op dit type sociale contacten verder zal worden bezuinigd.

Er zijn twee contra-indicaties. De aandacht voor kinderen nam niet af, hetgeen wijst op grenzen aan het afkalven van huiselijke sociale contacten. Voorts cultiveren alleenstaanden nog wel het huiselijk bezoek. Naarmate hun aantal blijft groeien, vormen zij een tegenwicht tegen de dalende huiselijke contacten met derden van gezinnen. Wellicht ook handhaven zij deze gewoonte wanneer ze alsnog deel van een gezin gaan uitmaken.

12.4.2 Een verschraving van het verenigingsleven?

Buiten de huiselijke sfeer is het verenigingslidmaatschap een belangrijke sociale context van vrijetijdsbesteding. Die context van participatie in zelfgekozen verbanden is bovendien van oudsher, maar onverminderd, omgeven met positieve connotaties over de maatschappelijke meerwaarde ervan, sinds De Tocqueville tot en met recente sportnota's. Precies die maatschappelijke meerwaarde is de reden van de bezorgdheid waarmee een eventuele daling van dergelijke participatie tegemoet gezien wordt.

Hier komt alleen de participatie in verenigingen in de sfeer van de vrije tijd aan de orde; zie paragraaf 4.3 voor een bredere blik op het maatschappelijk middenveld. Een verder inperking is dat het hier alleen gaat om participatie in de vorm van lidmaat-

schap. In de paragraaf over sport wordt tevens op het doen van vrijwilligerswerk voor sportverenigingen ingegaan (zie opnieuw § 4.3 voor meer over vrijwilligerswerk).

Tabel 12.11 Organisatiegraad van de vrijetijdsbesteding, bevolking van 12 jaar en ouder, 1983-2003 (in procenten en absolute aantallen)

	1983	1987	1991	1995	1999	2003
organisatiegraad in vrijetijdsverenigingen ^a	38	39	41	42	41	40
aantal lidmaatschappen per 100 georganiseerden	120	122	123	134	124	116
aantal lidmaatschappen per 100 personen	45	48	51	56	51	46

a Percentage van de bevolking dat lid is van een of meer vrijetijdsverenigingen: jeugdclubs, amateurkunst- en hobby- of sportvereniging.

Bron: SCP (AVO'83-'03)

De organisatiegraad van de vrijetijdsbesteding gaf in de afgelopen twintig jaar eerst enige stijging en vervolgens enige daling te zien (tabel 12.11). Dit geldt zowel het percentage van de bevolking dat in de sfeer van de vrije tijd ergens bij aangesloten is, als het aantal lidmaatschappen van georganiseerden. Het gecombineerde effect van beide aspecten komt tot uiting in het aantal lidmaatschappen per 100 personen. Dat steeg tussen 1985 en 1995 van 45 naar 56, om daarna te dalen tot 46 in 2003. Deze daling deed zich binnen alle leeftijdsgroepen voor, het sterkst onder jongvolwassenen.

De situatie anno 2003 is grosso modo vergelijkbaar met die in 1983. Aangezien het sociale landschap ook toen niet woest en ledig was, betekent dit een relativering van de bezorgde geluiden. Anderzijds past de recente teruggang in het beeld van verschraving van het middenveld ten gevolge van de tijdsdruk van verplichtingen en van een consumptivistische houding in de vrije tijd. De gedachte dat die teruggang zal doorzetten bij een verdere toename van verplichtingen en bij een verdere vermarkting van de vrije tijd, wordt door de trend sinds 1995 allerminst ontkracht, integendeel.

12.5 Blijft cultuur op het repertoire?

Cultuur is één van de vele opties om vrije tijd aan te besteden. De overheid ondersteunt het culturele aanbod en beoogt ook de belangstelling van de bevolking daarvoor te stimuleren. Op basis van recentelijk beschikbaar gekomen gegevens zijn de ontwikkelingen in de cultuurdeelname tot en met 2003 in kaart te brengen. Deze zijn des te meer vermeldenswaardig omdat ze een eerste indicatie geven van het effect van de geïntensiverde pogingen om jongeren en allochtonen voor het cultuuraanbod te interesseren.

12.5.1 Wel en wee van de cultuurspreiding

Sinds 1998 zijn er in het voortgezet onderwijs vakken voor culturele en kunstzinnige vorming ingevoerd en uitgebouwd, inclusief vouchers voor cultuurbezoek. De cultuurnotaperiode 2001-2004 kende onder staatssecretaris Van der Ploeg een accent op

het bereiken van nieuwe publieksgroepen. Sinds 2001 loopt het Actieplan cultuurbereik, dat eveneens mede op het bereiken van nieuwe publieksgroepen mikt. De uitkomsten van de 2003-peiling duiden echter niet ondubbelzinnig op een kentering in de nagestreefde richting, al zijn daar wel enige aanwijzingen voor te vinden (tabel 12.12).

In 2003 rapporteerde 37% van de bevolking in de voorafgaande twaalf maanden een museum bezocht te hebben en 25% een (klassieke) podiumvoorstelling. In beide gevallen betreft dit een consolidering van de situatie anno 1999. Het cultuurbereik is daarmee nog altijd verre van dekkend, het cultuurspreidingsideaal niet wezenlijk dichterbij gekomen. Een nadere blik op jongeren en allochtonen brengt evenwel enkele mogelijke voortekenen van een kentering aan het licht.

Tabel 12.12 Aandeel van de bevolking dat in het voorafgaande jaar een museum en/of podium heeft bezocht, naar leeftijd en etniciteit, bevolking van 12 jaar en ouder, 1991-2003 (in procenten)^b

	museum				podium			
	1991	1995	1999	2003	1991	1995	1999	2003
bevolking	40	34	36	37	25	27	25	25
12-17 jaar	48	43	43	50	20	18	20	20
18-34 jaar	40	31	28	27	24	24	22	22
35-49 jaar	43	38	39	39	28	30	24	25
50-64 jaar	39	36	43	43	28	33	34	31
≥ 65 jaar	30	27	34	33	22	23	27	25
allochtonen ^c		17	15	22		10	8	14

a Podiumbezoek is hier traditioneel opgevat en omvat bezoek aan beroepstoneel, klassieke muziek en ballet.

b In verband met een licht gewijzigde vraagstelling in 2003 zijn met het oog op vergelijkbaarheid ook de percentages over voorgaande jaren iets anders berekend.

c Degenen die, of wier ouders, uit Turkije, Marokko, Suriname en de Nederlandse Antillen/Aruba afkomstig zijn.

Bron: SCP (AVO'91-'03)

Onder jongeren steeg het aandeel dat jaarlijks een museum bezoekt aanzienlijk. Dat dit niet doorwerkt in het bevolkingsgemiddelde ligt aan de getalsmatig bescheiden omvang van deze bevolkingsgroep. Bij het podiumbezoek steeg de toeloop van jongeren niet, maar nam wel het bereik onder ouderen wat af. Dat het bevolkingsgemiddelde niettemin stabiel bleef, komt doordat ouderen, die nog altijd relatief frequent podia bezoeken, getalsmatig sterker in de bevolking vertegenwoordigd raakten.

Onder allochtonen – hier verbijzonderd tot degenen die, of degenen wier ouders uit Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen afkomstig zijn, en waarbij zij aangetekend dat in dit onderzoek de weinig geïntegreerde allochtonen ondervertegenwoordigd zijn – groeide zowel het bereik van musea als dat van podia. Dit is met het oog op het beleidsuitgangspunt in deze richting een gunstig signaal.

12.5.2 Cultuur in competitie

Een van de spaarzame sociologische wetmatigheden is dat men vaker naar musea gaat en vaker uitvoeringen van toneel en klassieke muziek bezoekt, naarmate men meer opleiding genoten heeft. In de tweede helft van de twintigste eeuw voltrok zich een flinke stijging van het opleidingsniveau. Dat meer mensen hoger onderwijs genoten, kan vanwege voornoemde wetmatigheid de gedachte voeden dat dan ook het cultuurbereik een hoge vlucht genomen zou hebben. Het aanzwellende aanbod aan kunst en erfgoed versterkt die gedachte nog. De culturele agenda is enorm uitgebreid, klassieke cd's zijn voor een luttel bedrag bij de drogist te koop en fraaie boeken over kunst zijn voor iedere beurs bereikbaar.

Deze alleszins reële groeiverwachting werd niet ingelost. Het bereik van culturele instellingen groeide niet, in elk geval niet in dezelfde mate als het opleidingsniveau. Dit ligt niet aan het ontbreken van belangstelling voor esthetiek. De aantrekkingskracht van design en mode duidt juist op een esthetisering van het dagelijks leven. Wat weerhield mensen er dan van om meer culturele activiteiten aan de dag te leggen? Een antwoord is dat tegelijk met de culturele competentie ook de competitie om de vrije tijd steeg (Van den Broek en De Haan 2000). Welvaartsgroei, individualisering en informalisering ondergroeven vroegere financiële, religieuze en sociale restricties op de vrijetijdsbesteding, waardoor men in de vrije tijd vrijer de eigen voorkeuren kon volgen. Gevoegd bij de erosie van de idee dat cultuur van een kwalitatief andere orde zou zijn, had dit tot gevolg dat cultuur in een open competitie om de besteding van de vrije tijd verweekeld raakte.

Meer competentie begunstigt het cultuurbereik, meer competitie belemmert dat bereik. De toekomst van het cultuurbereik ligt besloten in het toekomstige evenwicht in de spanning tussen deze twee krachten. Tussen een toekomst waarin cultuur is overschaduwed door andere interesses en nog slechts een marginale plaats in het leven van mensen inneemt enerzijds, en een toekomst waarin cultuur als gevolg van een verzadiging met het aanbod van de vrijetijdsindustrie een herwaardering doormaakt anderzijds, ligt een consolidering van het huidige precare evenwicht het meest in de rede.

De cultuursector krijgt die consolidering niet in de schoot geworpen. Integendeel, de sector moet zich inspannen om lijfsbehoud veilig te stellen, door cultuur in de verhevigde strijd om de vrije tijd telkens weer als boeiende belevenis aan te prijzen bij een publiek dat in steeds groteren getale een cultuurrelativistische inslag heeft. De gedachte dat een goed cultureel product vanzelf klandizie trekt, is rijp voor een plaats in het museum. Op absolute toppers na moeten ook een fraaie tentoonstelling en een mooie uitvoering aan de man gebracht worden. Marketing, nog altijd een zwakke steen in het culturele veld (Barel en Langedijk 2004), gaat serieus ter hand genomen worden, om omnivore consumenten ertoe te verleiden een beetje cultuur in hun vrijetijdsrepertoire op te nemen. Daarbij heeft cultuur een lastige uitgangspositie, omdat verfijnde en concentratie vergende cultuuruitingen zich slecht lenen voor de met veel mediaspektakel omgeven promotiecampagnes waarmee de strijd om de vrije tijd wordt uitgevochten. Niettemin duiden de jongste gegevens erop dat consolidering van cultuur op het vrijetijdsrepertoire dankzij een geïntensiverde inspanning een haalbare kaart is.

Intensivering heeft hier twee gezichten. Tentoonstellingen en voorstellingen die het aureool weten te verwerven dat 'je er geweest moet zijn' spinnen er garen bij, zozeer zelfs dat een milde vorm van *crowd control* in de vorm van *ticketing* (gedoseerde toelating) noodzakelijk wordt. Het merendeel der culturele manifestaties kent dit probleem echter niet. Museumdirecteur Ex (2001) becijferde enkele jaren geleden dat een museum voor moderne kunst op een doordeweekse dag slechts enkele bezoekers per uur trekt: 'Daar staan ze dan, onze 44 mooie, maar bijkans lege musea voor moderne en hedendaagse kunst.'

Keerzijde van de hang naar intensivering is een schaarste aan tijd, rust en aandacht, terwijl kunsten en erfgoed, met name lezen en museumbezoek, juist een zekere mate van rust en concentratie vergen. De hectiek van evenementen, festivals en andere vormen van vrijetijdsbesteding staat daarmee op gespannen voet. Andere zaken beloven meer beleving. Boeken en musea (de vaste collecties althans) missen het gevoel van urgentie. Een festival of evenement, ook een toneeluitvoering of klassiek concert, hebben het voordeel van eenmaligheid: wie op die dag of avond niet gaat, heeft het gemist. Een museum en een boek hebben gemeen dat ze niet weglopen, een museum kan een volgend weekend worden bezocht, een boek kan een andere keer worden opengeslagen. Daarentegen kan een museum bij een verblijf van enkele dagen in een buitenlandse stad wel de urgentie van 'nu of nooit' deelachtig worden.

12.6 *Het veranderend medialandschap: haalt de publieke omroep 2020?*

Het gebruik van gedrukte media staat al geruime tijd onder druk, terwijl eerst het kijken naar de televisie en de laatste tijd het gebruik van de computer groeiden (Huysmans et al. 2004). Televisiekijken is met voorsprong de vrijetijdsbesteding waaraan men de meeste vrije uren besteedt (tabel 12.6).

Toch is het de vraag of de publieke omroep het jaar 2020 haalt, en zo ja, in welke vorm. Het voortbestaan en de vormgeving van de publieke omroep zijn afhankelijk van politieke besluiten. Twee ontwikkelingen beïnvloeden het functioneren van de publieke omroep, en daarmee ook de politieke afweging. De eerste ontwikkeling betreft de vermoedelijke verdere afkalving van het maatschappelijke draagvlak van de publieke omroep onder verder gelijkblijvende omstandigheden. De tweede ontwikkeling betreft juist de vermoedelijke veranderingen in die omstandigheden, in de richting van een groeiende markt voor digitale diensten en een afnemende rol van 'omroepen' als zodanig.

12.6.1 *Dalende belangstelling voor de publieke omroep*

In de prominente vrijetijdsbesteding van het televisiekijken deed zich na de komst van commerciële zenders in 1989 een flinke verandering voor. De commerciële zenders veroverden in korte tijd een fors deel van de kijktijd (tabel 12.13; cf. cijfers van het Kijk- en Luisteronderzoek; zie ook: Visitatiecommissie landelijke publieke omroep 2004). In de tweede helft van de jaren negentig wist de publieke omroep nog slechts eenderde deel van de totale wekelijkse kijktijd te trekken (buitenlandse zenders en

video/dvd inclusie). Vooral de jonge leeftijdsgroepen voelen zich sterk tot 'de commerciële' op radio en tv aangetrokken.

De tanende belangstelling van jongeren voor de publieke omroep blijkt ook uit het feit dat het lidmaatschap van een omroepvereniging voor hen veel minder vanzelfsprekend is dan voor hun ouders en grootouders, zoals BNN recentelijk moest ervaren bij de ledenwerfactie om binnen het publieke bestel te kunnen blijven. Jongeren groeien op in een tijd dat informatie en vermaak via commerciële zenders, internet-sites en kranten gratis worden aangeboden.

Tabel 12.13 Aandeel van de landelijke publieke omroep in de totale kijk- en luistertijd (als hoofd- en als nevenbezigheid), Nederlandse bevolking van 12 jaar en ouder, 1990-2000 (in procenten)

	landelijke publieke televisie			landelijke publieke radio		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
bevolking	50	34	32	64	34	26
12-19 jaar	39	16	14	51	29	4
20-34 jaar	46	25	18	64	31	23
35-49 jaar	52	36	31	63	31	23
50-64 jaar	53	41	42	66	36	32
≥ 65 jaar	59	47	45	74	47	41

Bron: SCP (TBO'90-'00)

In beleidsdiscussies staat het aandeel van de publieke omroep in de kijktijd tussen 18.00 en 24.00 uur centraal. Voor de komst van commerciële zenders en dvd, toen de concurrentie slechts uit buitenlandse zenders en video bestond, gold 75% van de kijktijd als doel. Begin jaren negentig werd dat teruggeschroefd tot 50%. Sinds 2000 is 40% het streven én een wekelijks bereik van 85% van de kijkers (75% van de kijkers van 13-24 jaar) (Van der Haak 1993; NOS 2000). Die kijktijdstreefcijfers werden ook volgens de eigen peilingen niet gehaald. Het marktaandeel bedroeg in 2003 36,6% (Visitatie-commissie landelijke publieke omroep 2004: 82). Het weekbereik lag in 2003 op 87,6% en voldeed wel aan de zelfgestelde eis dat 85% van de kijkers minstens eens per week op televisie-uitzendingen van de publieke omroep moet hebben afgestemd.

De meeste mediagebruikers van 2020 zijn nu reeds onder ons. Daarom kunnen de voortschrijdende processen van vergrijzing en cohortvervanging behulpzaam zijn bij een blik vooruit. De vergrijzing betekent dat het aandeel van de bevolking met weinig verplichtingen groeit. Dit kan het mediagebruik stimuleren, waarbij van belang is dat ouderen in hun televisievoorkeur de publieke omroep het minst van al ontrouw zijn gebleken. Zodoende komt er met de vergrijzing van de geboortegolf een groot reservoir van potentiële kijktijd voor de publieke omroep beschikbaar.

Deze begunstigende voorwaarden voor de publieke omroep zijn echter van voorbijgaande aard, want het proces van cohortvervanging draait door. Ieder jaar sterft een deel van de oudste geboortejaargangen en wordt een nieuwe jaargang geboren. Tot op zekere hoogte eigent iedere geboortejaargang zich een mediavorkeur toe, die weliswaar niet uniform noch onveranderlijk is, maar waarin geboortejaargangen zich wel blijvend van elkaar onderscheiden. Hoewel ook ouderen de nieuwe media meer zijn gaan gebruiken, laten ze de vertrouwde media zelden helemaal vallen. Naarmate men langer geleden geboren is, leest men meer en stemt men meer af op de publieke televisiezenders. Recentere geboortejaargangen zijn meer gericht op het commerciële tv-aanbod en op de nieuwe media; in hun mediarepertoire is een relatief grote plaats voor de jongste loten aan de mediastam ingeruimd. Bij hen loopt zelfs de televisiekijktijd terug ten faveure van het internet (Huysmans en De Haan 2001).

Hiermee tekent zich voor de publieke omroep een onrustbarend beeld af. Onder ongewijzigde omstandigheden zal het proces van cohortvervanging de commerciële media en ICT terrein doen winnen ten koste van de gedrukte media en de publieke omroep (Huysmans et al. 2004). Of eventuele beleidswijzigingen hieraan veel kunnen veranderen, valt te bezien. Het keren van de trend lijkt wel een voorwaarde voor het behoud van een draagvlak voor een publieke omroep van de huidige grootte (drie netten) onder de bevolking.

12.6.2 *Groeiende markt van digitale en mobiele diensten*

In de tijd dat omroep uitsluitend via de ether plaatsvond, was de ruimte schaars. Door de bekabeling breidde de distributiecapaciteit aanzienlijk uit. Momenteel, vermoedelijk toch nog pas aan het begin van de digitale revolutie, heeft het geen zin meer om nog van schaarste te spreken. De audiovisuele en de muziekindustrie beginnen het internet als distributiestructuur te ontdekken. Tegen betaling kunnen gebruikers legaal in het bezit komen van muziekbestanden, om ze desgewenst zelf op een cd te branden of anderszins op te slaan. Films en andere audiovisuele content zullen op afzienbare termijn en voor een aanzienlijk deel dezelfde overgang van verkoop via een fysieke drager naar digitale distributie meemaken. Het ziet ernaar uit dat de op breedbandinternet aangesloten multimedia-pc nog voor 2010 het knooppunt van de huiselijke (draadloze) communicatie-infrastructuur gaat worden. Beeld, geluid en tekst komen dan via de pc het huis binnen en worden daar verder verspreid naar de afzonderlijke kamers. Als men buitenshuis is, fungeert de breedbandige mobiele telefoon als doorgeefluik.

De omroep heeft door deze verandering in de distributie-infrastructuur niet langer op voorhand een bevoorrechte positie in het medialandschap. Sterker nog, het 'omroepen' als zodanig – het bieden van een compleet pakket van na elkaar volgende programma's – zal waarschijnlijk een stap terug moeten doen in de gunst van het publiek. Dat publiek zal zelf kunnen kiezen op welk tijdstip men welke audiovisuele dienst tot zich neemt. Zo ligt een verdergaande individualisering van het mediagebruik in het verschiet.

De omroep zal zich moeten waarmaken te midden van tal van aanbieders van diverse commerciële diensten op het gebied van amusement en informatie. De know-

how in het maken van programma's, het waardevolle omroeparchief en de bekendheid bij het publiek maken die concurrentiepositie zeker niet slecht. Slagvaardig inspelen op de veranderende mediaomgeving is niettemin geboden. De inmiddels al aangeboden dienstverlening van de publieke omroep op internet – onder andere www.nosnieuws.nl, www.uitzendinggemist.nl, www.3voor12.nl en *communities* rond bepaalde programma's en interessegebieden – lijkt een stap in de goede richting. Desondanks komt het concept 'omroep' onder druk te staan. De toekomst van de publieke omroep is niet alleen onzeker vanwege ontwikkelingen in de mediavoorkeuren, maar ook vanwege ontwikkelingen in het medialandschap.

12.7 Meer beweging, maar minder sport en sportverenigingen?

12.7.1 Versporting en ontsporting

De wereld van de sport staat niet op zichzelf. Hoewel zij deels haar eigen wetten en regels kent, ontsnapt de sport niet aan de ontwikkelingen die zich elders in de maatschappij voordoen. Tegelijk vinden aspecten van de sport, zoals kleding en taalgebruik, maar ook waarden als *fair play*, steeds meer ingang in de rest van de samenleving. Deze ontwikkelingen zijn getypeerd als 'ontsporting van de sport' en 'versporting van de samenleving' (Crum 1991).

De maatschappelijke inbedding van de sport impliceert dat ontwikkelingen als ontzuiling, individualisering, commercialisering en schaalvergroting niet aan haar voorbij zijn gegaan. Nog steeds is de sport met haar 4,9 miljoen verenigingsleden (Tiessen 2004) en geschatte 1,2 miljoen vrijwilligers (Roques en Janssens 2003) een cruciale bindende factor. Tegelijk heeft zich een nieuw aanbod ontwikkeld. Inspelend op een koopkrachtiger en veeleisender sportpubliek, dat bovendien niet altijd met een verenigingscultuur is opgegroeid, bieden ondernemers commerciële faciliteiten aan om te sporten en te bewegen. Verplichtingen uit hoofde van een verenigingslidmaatschap worden ingeruild tegen betaling voor op afroep beschikbare diensten. Daarbij verschuiven ook de aard en de functie van de sportbeoefening. Die aard is minder gelegen in de onderlinge wedijver in formele competities en ligt meer in de beleving van het sportspel zelf of in het onderhouden van het eigen lichaam, om gezondheids- dan wel cosmetische (narcistische) redenen. Het commerciële aanbod laat ondertussen het traditionele aanbod niet onberoerd en stimuleert daarin processen van schaalvergroting en professionalisering. Verenigingen fuseren en stellen 'verenigingsmanagers' aan om fondsen te werven, bijvoorbeeld door nieuwe diensten, als kinderopvang, aan te bieden.

Schaalvergroting en professionalisering doen zich niet alleen voor aan de basis van de sport, de breedte- of amateursport, maar ook aan de top. Topsporters zijn geen veredelde amateurs meer die, vergezeld door een parttime coach met een dagbaan buiten de sport, een deel van hun maatschappelijke carrière opzij zetten voor die ene plek op het podium. Daartoe in staat gesteld door het bedrijfsleven, dat in de sport een uitstekende afzetmarkt en marketinginstrument ziet, kunnen steeds meer

topsporters hun hobby omzetten in een broodwinning. Dat geldt zeker voor de top in de zogenoemde mediasport (Stokvis 2003): tennis, voetbal, wielrennen en, in Nederland, langebaanschaatsen. Maar ook de mindere goden profiteren van de gestegen geldstromen, bijvoorbeeld in de vorm van stipendia en van professionalisering van begeleiding en medische zorg.

De sport heeft voor de toegenomen (media)aandacht wel een prijs moeten betalen. De daadwerkelijke sportprestatie krijgt concurrentie van het mediabelang. Niet de beste sporter krijgt de meeste aandacht, maar de meest mediagenieke sporter – de ‘metroseksueel’ David Beckham, Rafael van der Vaart (partner van TMF-veejay Sylvie Meis) en het Russische sekssymbool annex tennisster Anna Kournikova. De toevlucht tot verboden stimulerende middelen doet vraagtekens plaatsen bij het belang dat de sport hecht aan haar constituerende waarde, de sportiviteit, en werpt een smet op de geleverde prestaties. Zakelijke belangen prevaleren boven loyaliteit aan clubs, commerciële sportaanbieders integreren branchevreemde elementen (horeca, entertainment) in hun aanbod. Topsport is vermaak geworden, een verhandelbaar goed in een mondiaal opererende vrijetijdsindustrie die zich weinig gelegen laat liggen aan de grenzen van een traditioneel sportbegrip (Steenbergen 2004).

Terwijl de samenleving versport, ontsport zo geleidelijk de sport (Crum 1991). Geen van beide ontwikkelingen is nieuw, wel zijn beide in de jaren negentig geradicaliseerd (vgl. Van den Heuvel en Van der Poel 2004). Aan de ene kant liet de deelname in die periode licht stijgende cijfers zien – koepelorganisatie NOC*NSF zag haar ledental stijgen van 4,2 miljoen naar 4,8 miljoen – met vooral meer sporters uit groepen die traditioneel weinig actief zijn op dit vlak (ouderen, vrouwen). Daarnaast namen zowel de kijk- en zendtijd voor sport als de bestedingen van overheid, bedrijfsleven en burgers aan sport toe (Breedveld 2003). Aan de andere kant gaven de jaren negentig vooral ook een beweging te zien weg van de traditionele team- en wedstrijd sport. Met 209.000 leden is de golfbond inmiddels qua grootte de vierde sportbond van het land, weliswaar na voetbal, tennis en gymnastiek maar ruim voor volleybal, atletiek of schaatsen (Tiessen 2004). Eind jaren negentig deed 13% van de bevolking (6-79-jaar) aan fitness en 11% aan skeeleren/skaten, tegen 9,5% aan veldvoetbal en 1% aan hockey. Tegelijk daalde het aandeel sporters dat lid is van verenigingen of deelneemt aan competities of trainingen (Van der Meulen 2003).

12.7.2 *Neemt de sportwereld de horde van individualisering?*

Het is de vraag in hoeverre deze ontwikkelingen in de toekomst zullen doorzetten. Een blik op de meest recente deelnamecijfers, afkomstig uit het in 2003 gehouden Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO), laat zien dat anno 2003 73% van de bevolking aan sport doet, 60% ten minste twaalf maal per jaar. In vergelijking met eerdere jaren is dat wederom een lichte stijging (tabel 12.14). Anno 2003 doet nog altijd 93% van de 6-12-jarigen en 90% van 12-19-jarigen aan sport (86% en 80% als wordt uitgegaan van de ondergrens van twaalf maal per jaar).

Allochtonen sporten ook in 2003 minder dan autochtonen, respectievelijk 62% en 74%. Deze lagere deelname doet zich vooral voor in de groep 20-49-jarigen (achterstand –19 procentpunten). Bij de allochtone jongeren is het verschil tussen 1995 en 2003 geringer geworden, vooral onder de meisjes.

Anno 2003 is ruim een derde van de bevolking van 6-79 jaar, en ruim de helft van de sportende bevolking, lid van ten minste één sportvereniging. In beide opzichten houdt dat een stijging in ten opzichte van 1999, maar nog geen terugkeer naar de situatie van 1991 of 1995. Hetzelfde geldt voor de deelname aan competities en trainingen, die in 2003 hoger uitvalt dan in 1999. Allochtonen zijn minder vaak lid van een vereniging en zij nemen minder deel aan competities en trainingen dan autochtonen, ook als rekening wordt gehouden met verschillen naar leeftijd.

Tabel 12.14 Deelname aan sport, lidmaatschap van sportverenigingen en deelname aan competities of trainingen, (sportende) bevolking van 6-79 jaar, 1979-2003 (in procenten)

	1979	1983	excl. fiets- en wandelsport					incl. fiets- en wandelsport 2003	sport-deelname vlg. RSO ^a 2003
			1987	1991	1995	1999	2003		
sportdeelname ^{b,d}	52,5	58,8	58,5	62,6	63,5	64,9	68,9	73,1	60,3
lidmaatschap sportvereniging ^b	29,9	33,9	34,0	37,4	36,0	34,0	35,3	35,8	
lidmaatschap sportvereniging ^c	57,2	58,3	58,9	60,3	58,3	54,8	55,5	52,7	
deelname competitie/training ^c	52,2	52,2	50,4	49,0	44,6	39,1	44,1	42,3	

a Sportfrequentie ten minste 12 keer per jaar, volgens Richtlijn Sportdeelname Onderzoek (Hoyng et al. 2003).

b Aandeel van de bevolking.

c Aandeel van de sportende bevolking.

d Cijfer nog niet vergelijkbaar met 1999.

Bron: SCP (AVO'79-'03)

Het lijkt erop dat de in de jaren negentig geconstateerde trend naar ontsporting, in termen van dalend lidmaatschap van sportverenigingen en dalende deelname aan competities, in recente jaren niet verder is doorgezet en zelfs enigszins is gekeerd. Voor de toekomst betekent dit dat de traditionele sport naar verwachting van grote betekenis zal blijven voor de Nederlandse sport. Zonder de inzet van de talloze vrijwilligers zou de organisatie van trainingen en de diverse competities een onhaalbare en onbetaalbare kaart worden. Sportverenigingen zien zich voor de uitdaging geplaatst om enerzijds tege- moet te komen aan de veranderende smaken en voorkeuren van veeleisende sportconsumenten en anderzijds hun leden – inclusief de groeiende groep allochtone sporters – via de cultivering van een open maar betrokken verenigingsidentiteit warm te maken voor de inzet bij allerhande activiteiten.

Sportbonden zien zich intussen geconfronteerd met de eerste gevolgen van de bezuinigingen op de rijksbegroting voor de sport. Na een periode van investeringen in de topsport (Van Bottenburg et al. 2003) vallen er nu ontslagen en wordt er gesneden in programma's voor talentontwikkeling en voor begeleiding. Topsporters zullen minder financiële zekerheid en trainingsmogelijkheden hebben, en wellicht tot mindere prestaties komen. Dit zou vervolgens kunnen betekenen dat de belangstelling voor de topsport bij bedrijven en in de media daalt en dat de topsport in een negatieve spiraal belandt.

In welke mate is dit een kwestie die om overheidsbeleid vraagt? Ongetwijfeld genieten velen van de successen van Nederlandse sportsterren en verbindt het samen genieten mensen. Die verbondenheid is echter niet alleen afhankelijk van de topsport (Breedveld 2003). Plezier in het kijken naar sport beleven mensen ook wel zonder nationale toppers, en lijkt in ieder geval meer de verantwoordelijkheid van de vrijetijdsindustrie dan van de overheid (vgl. Pouw 2004). Het belang van de overheid schuilt nog het meest in de aanleg van topsportaccommodaties die ook toegankelijk zijn voor breedtesporters. Topsportsucces is daarvoor echter geen voorwaarde.

Topsportsuccessen vormen geen garantie voor een grotere sportdeelname, zo is in het verleden meermalen gebleken (Van Bottenburg 2003). Die deelname is primair afhankelijk van de eigen motivatie van mensen en van de beperkingen die men ervaart in het realiseren van die motivatie. De toenemende zorg om de volksgezondheid, de campagnes die de overheid op dat punt is gestart en de eerste stappen van verzekeraars op dat terrein, doen vermoeden dat het maatschappelijk bewustzijn van het belang van sport en bewegen voor de gezondheid de aankomende decennia zal stijgen (zoals dat decennia geleden voor het roken gold). Verwacht mag worden dat meer mensen sport en bewegen gaan zien als een vorm van periodiek lichaamsonderhoud. Of sport daarbij ook altijd leuk blijft, is niet op voorhand een uitgemaakte zaak, ook niet of de traditionele sportvereniging de meest prominente aanbieder zal zijn.

12.8 *Vrije tijd en samenleving*

12.8.1 *Kompas van de verzelfstandigde vrije tijd*

De verzelfstandiging van de vrije tijd – waardoor die tijd overigens juist het speelveld werd van processen als individualisering, informalisering, intensivering en internationalisering – heeft ertoe geleid dat de vrije tijd inmiddels anders wordt ingericht dan bestuurders decennialang voor ogen stond. Dit geldt op de eerste plaats natuurlijk voor de verzuilde bestuurders, die de vrije tijd liefst georganiseerd zagen op basis van geloof of levensovertuiging. Het geldt eveneens voor hun ontzuilde opvolgers, die in hun eigen perceptie weliswaar sterk van de verzuilde bestuurders verschillen, maar die met hen de visie op de vrije tijd gemeen hebben dat het zaak was collectieve arrangementen ten behoeve van de vrijetijdsbesteding in het leven te roepen (Mommaas 2003).

De afkeer van verzuilde betutteling werd ingegeven door het geloof in zelfontplooiing, een begrip dat in de jaren zestig en zeventig niet neutraal was, niet de connotatie van

anything goes had, maar geladen was met een welomschreven mensbeeld. Onder de juiste omstandigheden zou men in alle vrijheid voor een verlicht-burgerlijke levenswandel kiezen, met een brede waaier aan interesses. Dit mensbeeld was ontleend aan het wensen zelfbeeld dat de nieuwe middenklasse voor en van zichzelf had en algemeen geldend verklaarde. Dat nog niet iedereen de kansen greep die de verzorgingsstaat op gebieden als onderwijs en cultuur bood, was een overgangsverschijsel in een sociaal en cultureel opwaarts mobiele samenleving. Passend beleid zou soelaas bieden. De verzorgingsstaat werd uitgebouwd naar de noden en de leefstijl van de middenklasse (Schnabel 2004). Die middenklasse nam daarbij haar eigen beeld van zelfontplooiing als de maat der dingen. Het adagium van volksverheffing maakte plaats voor dat van volkszelfverheffing naar opwaarts-mobiele snit.

Als voorbeeld van de eertijds positieve tijdgeest kan de verwachting dienen dat de naoorlogse generaties, opgroeiend zonder de beknellende omstandigheden van oorlog en economische onzekerheid, steeds meer een postmaterialistische waardeoriëntatie zouden ontwikkelen (Inglehart 1977). In plaats van *law & order* en economische zekerheid zouden zelfbeschikking, zelfontplooiing en kwaliteit van het leven voorop komen te staan. Daarbij golden primair connotaties in de sfeer van (artistieke) ontplooiing, rijke sociale bindingen en bekommernis om het milieu.

Dat bij afwezigheid van schaarste ook materialistische fixaties op geldelijk gewin, snelle sportauto's en andere materiële statussymbolen tot wasdom konden komen, werd wel gesignaleerd maar was niet richtinggevend. Met name de Frankfurter Schule bleef de opkomst van de consumptiemaatschappij van kritische kanttekeningen voorzien (Marcuse 1964). Ook in Nederland werd, op basis van precies dezelfde ontwikkelingen die bij anderen juist tot hooggespannen verwachtingen leidden, zorg geuit: 'De mens is blijikbaar op zijn best wanneer hij onder een zekere druk van de omgeving leeft en werkt. Wordt die druk te klein, doordat de welvaart te groot wordt, dan gaat de mens zichzelf en zijn kinderen verwennen. Het karakter desintegreert, het patroon van eigenschappen wordt chaotisch, de labiliteit en het infantilisme, het onrijpe, onnozele en puur-sensationele nemen toe' (Chorus 1965).

De verzelfstandiging van de vrije tijd kreeg primair vorm via marktbemiddeling. De markt is niet normerend, althans niet in de zin van verzuilde gedragsrestricties. In de als een bevrijding van een burgerlijk juk ervaren culturele evolutie van de jaren zestig en zeventig werd die afwezigheid van normering toegejuicht. Inmiddels wordt de afwezigheid van een ceremoniemeester weer meer als een gemis ervaren (Bly 1996; Vuijsje en Wouters 1999). Zonder doel dreigt het vitalisme ongericht te worden (Boutellier 2004).

In termen van het vrijetijdsbudget behoort iedereen intussen tot de *leisure class*. Er zijn twee verschillen met de elites van voorheen (Veblen 1899; Elias 1939): de leden van de gedemocratiseerde vrijetijdsklasse moeten het financiële surplus dat voor de vrije tijd kan worden aangewend eerst verdienen, maar ze zijn vrijer om hun eigen consumptieve voorkeuren te volgen. Die vrijheid heeft niet tot een brede omarming van het Bildungsideaal geleid, eerder tot een informalisering van standaarden en smaakvoorkeuren. In die nieuwe vrijheid geeft men de eigen individuele

identiteit vorm, maar zijn ook aspecten te onderscheiden die eerder op massaliteit duiden. Hoewel hiertussen soms een scherpe tegenstelling wordt vermoed (Elchardus 2004; Duyvendak en Hurenkamp 2004), gaat het veeleer om twee kanten van dezelfde medaille. Individualisering impliceert langs de band van toenemende keuzevrijheid tevens een grotere onzekerheid over de gemaakte keuzen en een toenemende gerichtheid op het oordeel van anderen, een grotere 'other directedness' (Riesman 1950). In dit licht bezien kan intensivering juist in de tijdelijke ervaring van verbondenheid met anderen of in gedeelde (internationale) smaakvoorkeuren gevonden worden.

Vruchtbaarder dan te twisten over de vraag of er in de vrije tijd wel of niet van individualisering gesproken kan worden, is dan ook de vraag hoe de twee kanten van die medaille zich tot elkaar zullen gaan verhouden en wat daarvan de consequenties zijn voor de samenleving. Als aanzet daartoe wordt hier tot besluit kort ingegaan op de vragen op welk kompas de vrije tijd zich zal ontwikkelen, hoe de spanning tussen individualisering en massa vorm zal krijgen, en of zich tegentrends aandienen die op een omslag in de geschetste ontwikkelingen duiden. Het aan de orde stellen van deze vragen is van groter belang dan de in deze slotbeschouwing gegeven antwoorden.

12.8.2 Vrijtijdssethos

Om een helder zicht te krijgen op de kern van de kapitalistische logica vergrootte Weber in 1904 in zijn *De protestantse ethiek en de geest van het kapitalisme* een aantal aspecten daarvan uit tot een ideaaltypisch beeld. Bij wijze van eerbetoon bij de honderdste verjaardag van Webers studie, stellen we hier de vraag aan de orde wat de kern is van *De vrijtijdsethiek en de geest van het consumentisme*.

Bij Weber kwam de deugd van spaarzaamheid centraal te staan. Campbell (1987) amendeerde Weber in zijn *De romantische ethiek en de geest van modern consumentisme*. Naast het protestantse ethos (in het Nederlands in dit verband een gebruikelijker term dan ethiek, vgl. Zijdeveld 1991) van spaarzaamheid plaatste hij het romantische ethos van hedonisme als tweede pijler onder het kapitalisme. Hij zag de dynamiek achter de markteconomie als een spanningsverhouding daartussen, met wisselende boventonen (vgl. Bell 1976).

Nu de ceremoniemeester, in de vorm van de overheid en de zuilen, grotendeels is teruggetreden en het individu zelf bepaalt hoe de vrije tijd te besteden, laten zich vragen naar het vrijtijdssethos stellen, zoals: Wat stuurt het verzelfstandigde veld van de vrije tijd? Welke waarden manifesteren zich nu en in de toekomst in dat veld op? Gaat dat veld in toenemende mate door het criterium van gemakelijkheid gedomineerd worden? En wat zijn de consequenties daarvan voor de vrije tijd alsook voor de samenleving?

Met de groei van de vrijetijdsmarkt won bij de beoordeling van wat goed en slecht is, wat mooi en lelijk, het consumentisme aan belang. De maat der dingen is of iemand iets bevredigend vindt (individualisering), liefst ogenblikkelijk aansprekend (intensivering) en volgens de eigen criteria (informalisering). Deze consumentistische houding – op een Loesje-affiche treffend verwoord met *Doe leuk of ik zap* – zou zich tot buiten het domein van de vrijetijdsconsumptie uitstrekken en ook toegepast worden op relaties,

vriendschappen en werk (Zijderveld 1991). Wat niet langer bevredigt, wordt voor iets anders verruild.

Hoe maatgevend zal een dergelijk consumentisme worden, binnen de vrije tijd en daarbuiten? Uitvergroting kan worden gesteld dat de drang tot consumptie op de verzelfstandigde vrijetijdsmarkt minder dan voorheen door de doelrationaliteit van andere terreinen van het maatschappelijk leven wordt beteugeld, terwijl individualisering en intensivering door de logica van de vraagoriëntatie juist verder worden versterkt. Het ontbreekt de vrijetijdsmarkt daarmee steeds meer aan een ander richtpunt dan consumptie en aan een ander criterium dan gemakelijkheid. In de context van de sportbeoefening leidt dit tot een verdere uitholling van het concept van de sportvereniging: men consumeert liever een sportvoorziening dan dat men bijdraagt aan het (voort)bestaan van een sportvereniging. Nog binnen het domein van de vrije tijd, maar buiten dat van de vrijetijdsmarkt, zou dit meer in het algemeen de bereidheid om vrijwillig iets bij te dragen aan het maatschappelijke middenveld, aan de *civil society*, ondergraven (cf. Putnam 2000). De combinatie van intensivering en informalisering zal het onderwijs voor menig uitdaging stellen (cf. hoofdstuk 8).

Deze uitvergroting van het consumentisme als de maat der dingen behoeft echter relativering. Dat de vrijetijdsmarkt aan belang wint, wil nog niet zeggen dat ze dominant wordt, niet binnen de samenleving als geheel, zelfs niet binnen de vrije tijd in het bijzonder. Gemakelijkheid beheerst niet het hele leven. Binnen andere sferen van het persoonlijke en maatschappelijke leven heersen andere criteria, zoals in gezinnen, in vriendschappen en in vrijwillige associaties. Eerder in dit hoofdstuk bleek men vrije tijd minder belangrijk te vinden dan vrienden en gezin (tabel 12.9), terwijl men binnen de vrije tijd de ontspanningsdimensie minder belangrijk vindt dan de sociale en ontplooiingsdimensies (tabel 12.4) en men een afnemende rol van het verenigingsleven zegt te betreuren (tabel 12.3), al kan dat laatste ook door consumentistische overwegingen zijn ingegeven.

De focus op de vrijetijdsmarkt belicht het consumentisme, een bredere focus brengt ook andere waarden en criteria in zicht. Met de groei van de vrijetijdsmarkt heeft het consumentisme zonder twijfel aan gewicht gewonnen, met een verdere groei van die markt zal het dat blijven doen. In hoeverre het maatgevend wordt voor de hele vrije tijd en voor de verdere samenleving is evenwel ongewis. Die verdere ontwikkeling zal zijn af te lezen aan smaakvoorkeuren, ruimtegebruik en sociale bindingen (Mommaas 2003). Elk behoeft zowel monitoring als reflectie. Wat gebeurt er? En wat zijn daarvan de consequenties? De toekomst van het culturele veld hangt grotendeels af van de smaakvoorkeuren van het publiek en van de mate waarin dat veld daarop kan en wil inspelen. De rol van traditionele culturele instellingen staat daarbij allerminst buiten kijf. De intensivering van het belevingsaspect en de schaalvergroting van vrijetijdsvoorzieningen hebben ruimtelijke consequenties in de stad en op het platteland (Mommaas 2000), alsmede op de weg (Harms 2003). En vanuit het perspectief van sociale cohesie is de vraag aan de orde wat de nieuwe kristallisatiepunten van sociale bindingen worden, welke organisatievormen daar tot

ontwikkeling komen en welke bredere maatschappelijke functies (sociale cohesie, integratie, dienstbaarheid, belangenarticulatie, rekrutering) die zullen vervullen.

12.8.3 Individualisering en massa

Een grotere individuele keuzevrijheid leidt op geaggregeerd niveau niet noodzakelijk tot een bredere waaier aan gemaakte keuzen. Een voorbeeld daarvan is de keus van voornamen. Naarmate het vernoemen van kinderen naar opa's en oma's, peters en meters, ooms en tantes minder dwingend werd, kregen ouders een grotere keuzevrijheid in de naamgeving van hun pasgeborenen (Bloothoofd et al. 2004). Losgeweekt van de familietraditie (individualisering in de zin van informalisering) werd de naamgeving aan status en modes onderhevig. In lagere statusgroepen werden Engelse voornamen populair, in de middenklasse heet plots menig kind Sanne of Thomas, zonder een opa of oma met die naam. Binnen de stamboom is dit als individualisering aan te merken, ook al wordt die niet weerspiegeld in de klas of op het schoolplein. Een ander voorbeeld is dat het vrije wonen geen grote diversiteit aan architectonische vormgeving tot gevolg heeft gehad.

Diverse mechanismen staan een één-op-éénrelatie tussen de keuzevrijheid van het individu en de diversiteit van het totaal aan keuzen in de weg. Conventies onder Ons Soort Mensen en modes zijn er daar twee van. Daarnaast spelen belangen van aanbieders en van vragers op de vrijetijdsmarkt een rol. De naamgeving van kinderen was een onschuldig want belangeloos voorbeeld. Opeenvolgende modes op het vlak van consumptieartikelen (muziek, kleding, uitgaan e.d.) worden daarentegen mede door aanbieders beïnvloed. Ondanks de retoriek van consumentenvrijheid leveren die aanbieders liefst geen maatwerk. De muziek- of boekenbranche heeft meer baat bij enkele absolute toppers dan bij een waaier aan mondjesmaat verkopende titels. Om de steeds forsere investeringen terug te verdienen hebben amusementsparken steeds grotere aantallen bezoekers nodig (met als exponent Euro Disney, dat aan 12,5 miljoen bezoekers per jaar niet genoeg heeft). Om voldoende adverteerders te trekken, probeert men op radio en tv een groot of anders liefst homogeen marktaandeel luisteraars of kijkers aan zich te binden. Onder het oppervlak van productdifferentiatie en belevenis gaat liefst een flinke portie bulk of massa schuil.

Aan de andere kant hebben individuen in hun eigen vrijetijdsbesteding behalve aan onderscheid ook een zekere behoefte aan massa. Een belevenis is geen belevenis als die niet met anderen kan worden gedeeld (*other directedness*), door erover te praten, maar ook door de beleving samen te ondergaan. Uitingvormen van de behoefte aan massa laten zich deels interpreteren als nieuwe bindingen. Hoewel minder institutioneel gestold dan historische genootschappen en sportverenigingen, appelleren nieuwe vormen van massaliteit aan gevoelens van gemeenschap en gemeenschappelijkheid (Mommaas 2003, aan hem zijn de volgende verwijzingen uit de internationale literatuur ontleend). Stamvorming rond hypes, merken en evenementen biedt vluchtige maar intense vormen van saamhorigheid (Maffesoli 1996). Proto-communities rond voorkeuren, van voetbal tot muziek, geven een gedeeltelijke gemeenschappelijkheid (Willis 1990). Plekken of *scenes* (Schulze 1992) vormen oriëntatiepunten

waar men zich ophoudt onder gelijkgezinden, al kent men ze niet, al verblijft men er maar tijdelijk en al betreft de gelijkgezindheid slechts een smaakvoorkeur. Dergelijke vormen van massaliteit – waaronder ook de tijdelijke oranjemanie rond voetbaltoernooien, inclusief deze zomer de collectieve verontwaardiging over ‘de wissel’ – hebben betrekking op een steeds kleiner deel van het leven (Mommaas 2003), het zijn ‘lichte gemeenschappen’ (Duyvendak en Hurenkamp 2004) of ‘dunne netwerken’ (Zijderveld 2000). Dit relativiseert enerzijds de schijnbare tegenstelling tussen individualisering en massa, maar ontkracht tevens de interpretatie dat dergelijke nieuwe bindingen functioneel equivalent zouden zijn aan oudere bindingen.

12.8.4 Trends en tegentrends, intensivering en uitputting

Kort gememoreerd zijn in de nabije toekomst van de vrije tijd de volgende trends te verwachten. Er zal minder vrije tijd zijn onder de (potentiële) beroepsbevolking, ook in gezinnen met opgroeiende kinderen. De marktbemiddeling in de vrije tijd zet verder door, met gemaksdiensten voor drukbezette tweeverdieners en voor actieve ouderen als vermoedelijk speerpunt. De kapitaalintensiteit van de vrijetijdsbesteding blijft toenemen. In de competitie om de gunst van de consument zet de intensivering van vrijetijdservaringen door. Met de opeenvolging van generaties loopt de publieksomvang van het uit collectieve middelen ondersteunde vrijetijdsaanbod terug, vooral bij publieke televisie en sportvoorzieningen. Culturele instellingen moeten zich inspannen om jongeren te bereiken, maar kunnen nog enige tijd rekenen op de toestroom van actieve ouderen.

Bij wijze van check op een al te kritiekloze extrapolatie van trends volgt nu een tour d’horizon van wat als tegentrends zou kunnen worden aangemerkt. Zo heeft enige tijd het begrip ‘onthaasting’ school gemaakt. Er zijn echter nauwelijks aanwijzingen dat er ook daadwerkelijk gas is teruggenomen. Verruiming van winkel- en arbeidstijden, experimenten met de dagindeling en pogingen om arbeid en zorg beter combineerbaar te maken, zijn er juist primair op gericht om de vaart erin te houden. Verbetering van de combineerbaarheid staat meer voorop dan iets te laten om voor iets anders meer tijd te hebben. Intensivering wint het vooralsnog van temporisering. *Slowing down the clock*, teneinde meer uit het leven te kunnen halen, spreekt meer aan dan *slowing down life*, *slow food* staat meer in het teken van een intense ervaring dan in het teken van een rustig leven. De door CenterParcs ontwaarde hernieuwde aandacht voor het kleine, omgezet in de campagne ‘Maar nu even niet’, kan eveneens worden geduid als een hang naar geïntensiverde vrijetijdservaring. Het model van de bewust moederende moeder, die professionele aspiraties ondergeschikt maakt aan de wens om voor de kinderen te zorgen, duikt weliswaar af en toe in de media op, maar heeft nog geen grote navolging gevonden. Onlangs verraste Zijderveld (2004) met een essay waarin hij afstand nam van zijn eerdere analyse van de staccato cultuur. In plaats daarvan ontwaarde hij meer legato, meer leegten en rustmomenten. Zijn toelichting in termen van culturele rustmomenten is echter weinig overtuigend, zijn uitweiding over de rust van de ouderdom slechts op een deel van de bevolking toepasbaar. Een groep bovendien die vergeleken met eerdere, drukkere levensfasen het tempo weliswaar wat laat zakken,

maar die waarschijnlijk toch een hoger tempo zal blijven onderhouden dan eerdere geboortegaargangen op die leeftijd deden (*live now, age later*).

Deze tegentrends, als ze die naam al verdienen, lijken van onvoldoende gewicht om de eerder gememoreerde trends te amenderen. De toekomstverwachting blijft daarmee in het teken staan van een verdere intensivering van de vrije tijd. Dat verleent de vragen die Beckers (2004) stelde bij de hyperactieve samenleving extra gewicht. Er zijn daarbij drie mogelijke vormen van uitputting te onderscheiden: van individuen, van het fysieke leefmilieu en van het sociale leefmilieu.

De individuele keuzevrijheid is toegenomen. De meerkeuzemaatschappij biedt meer ruimte om het leven naar eigen inzicht in te richten. Die keuzevrijheid wordt veelal positief ervaren. Toch leiden het aantal keuzen en keuzemogelijkheden alsmede het wegvallen van traditionele referentiepunten tot een toename van de transactiekosten. Men is verantwoordelijk voor de eigen keuzen op het vlak van relatie, carrière en consumptie. Daarmee brengt de meerkeuzemaatschappij behalve meer speelruimte ook meer onzekerheid en psychische belasting met zich mee en is het als een veeleisende samenlevingsvorm te karakteriseren. De bevrijding uit strakke kaders werd en wordt door velen toegejuicht (cf. Zijdeveld 2000). Dat de keuzevrijheid tevens een bron van spanning is, zet nog weinigen ertoe aan de klok te willen terugdraaien (Breedveld en Van den Broek 2003, 2004).

Ten tweede vergen vrijetijdsfaciliteiten steeds meer ruimte en vergt de actieradius in de vrije tijd steeds meer van de infrastructuur en van het milieu. Onduurzame consequenties van consumptie zijn vaak verbonden met de vrijetijdsbesteding, met de expansie van vakantievluchten als aansprekend voorbeeld. Omwille van de duurzaamheid van het fysieke leefmilieu bepleitte Beckers (2004) verduurzaming van consumptie, verlangzaming en aandacht voor de ecologische tijd, om zelf gelijk al te constateren dat dit (opnieuw) op gespannen voet staat met het idee van keuzevrijheid in de vorm van consumentensoevereiniteit.

Ten derde zet de combinatie van tijdsdruk en consumentisme bestaande instituties onder druk, met uitputting van de sociale leefomgeving als mogelijk gevolg. De nieuwe bindingen, lichte gemeenschappen of dunne netwerken zijn nog niet uitgekristalliseerd en hebben nog niet bewezen dezelfde functies te vervullen als oudere instituties. Analoog aan aandacht voor de fysieke leefomgeving, in de vorm van ecologisch bewustzijn, bepleitte Zijdeveld (2000) aandacht voor de institutionele leefomgeving, in de vorm van een institutioneel bewustzijn. Hij paste voor cultuurpessimistisch geweeklaag over de (vermeende) teloorgang van instituties, maar pleitte als aanzet tot een dergelijke bewustzijn voor het kritisch doorlichten van zowel oude als nieuwe verbanden (vgl. Mommaas 2003).

Al in 1907 werd bezorgd geconstateerd dat '[...] de rust is verdwenen. Het moderne leven is haastig, oude zekerheden raken verloren voor nieuwe waarheden, die elkaar steeds sneller opvolgen. Mensen zijn gedwongen om zich in korte tijd en onder hoge druk aan steeds nieuwe omstandigheden en ideeën aan te passen' (geciteerd

in Schnabel 1986). In *Geen tijd* werd een halve eeuw later eenzelfde zorg aan de dag gelegd, al was daar ook oog voor 'de waardigheid van de tempomens' (Hofland 1955).

Uit dergelijke eerdere verzuchtingen over de versnelling van het leven valt niet slechts op te maken dat de zorg daarover van alle (moderne) tijden is, maar ook dat er kennelijk telkens weer een nieuw evenwicht werd gevonden. Toch dient ook hier gewaakt te worden voor gemakzuchtige extrapolaties, indachtig dat resultaten behaald in het verleden geen garantie bieden voor de toekomst. Anderzijds ligt overheidsingrijpen in de door vraagsturing gedomineerde vrije tijd weinig voor de hand. Een vinger aan de pols en symptoombestrijding waar nodig lijken vooralsnog het devies.

Literatuur

- AVV (Adviesdienst Verkeer en Vervoer) (2002). *Atlas Nederland als pretpark*. Rotterdam: Adviesdienst Verkeer en Vervoer.
- Barel, A. en E. Lagendijk (2004). *Theater & marketing, spanning & sensatie*. Amsterdam: International Theatre & Film Books.
- Beckers, T (2004). *De hyperactieve samenleving: op zoek naar de verloren tijd*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Beckers, T. en H. van der Poel (1989). *Vrije tijd tussen vorming en vermaak*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.
- Bell, D. (1976). *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York: Basic Books.
- Bloothoofd, G. van, E. van Nifterick en D. Gerritzen (2004). *Over voornamen*. Utrecht: Het Spectrum.
- Bly, R. (1996). *The Sibling Society*. London: Hamish Hamilton.
- Bocock, R. (1993). *Consumption*. London: Routledge.
- Bonink, C. en G. Richards (1998). 'Internet gaat vrijetijdsgedrag beïnvloeden'. In: *Recreatie & Toerisme* (8), maart, p.14-17.
- Bottenburg, M. van (2003). 'Top- en breedtesport: een Siamese tweeling?' In: K. Breedveld (red.), *Rapportage sport 2003* (p. 285-314). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4).
- Bottenburg, M. van, C. Roques en S. Smit (2003). *Ontwikkelingen in het topsportklimaat in Nederland (1998-2002)*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Boutellier, H. (2004) 'Op zoek naar waarden, normen en wat dies meer zij'. In: H. Boutellier et al., *Bindingsloos of bandeloos. Normen, waarden en individualisering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Werkdocument 103).
- Breedveld, K. (red.) (2000). *Rapportage sport*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Breedveld, K. (2003). 'Sport en cohesie. De relatie tussen sportdeelname en sociaal kapitaal'. In: K. Breedveld (red.), *Rapportage sport 2003* (p. 247-285). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4).
- Breedveld, K. en A. van den Broek (red.) (2001). *Trends in de tijd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/5).
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2003). *De meerkeuze maatschappij*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/8).
- Breedveld, K. en A. van den Broek (2004). *De veeleisende samenleving. De sociaal-culturele context van psychische vermoeidheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Werkdocument 104).
- Broek, A. van den (2001). 'Gezinsleven en sociale contacten. Huiselijkheid hervonden?'. In: K. Breedveld en A. van den Broek (red.). *Trends in de tijd* (55-64). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/5).
- Broek, A. van den en J. de Haan (2000). *Cultuur tussen competentie en competitie*. Amsterdam: Boekmanstudies.
- Brooks, D. (2000). *Bobos in Paradise. The New Upper Class and How They Got There*. New York: Simon & Schuster.
- Campbell, C. (1987). *The Romantic Ethic and the Spirit of Modern Consumerism*. Oxford: Blackwell.
- Chorus, A. (1965). *De Nederlander uiterlijk en innerlijk. Een karakteristiek*. Leiden: Sijthoff.
- Cross, G. (1993). *Time and Money. The Making of Consumer Culture*. London/New York: Routledge.
- Crum, B. (1991). *Over de versporting van de samenleving. Reflecties over bewegingsculturele ontwikkelingen met het oog op sportbeleid*. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

- Crum, B. (1991). *Over de versporting van de samenleving. Reflecties over bewegingsculturele ontwikkelingen met het oog op sportbeleid*. Haarlem: De Vrieseborch.
- Daly, K. (1996). *Families and Time. Keeping Pace in a Hurried World*. Thousand Oaks: Sage.
- Duyvendak, J.W. en M. Hurenkamp (2004). 'Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid' en 'Kiezen voor de kudde'. In: J.W. Duyvendak en M. Hurenkamp (red.), *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid* (p. 9-17 en p. 213-222). Amsterdam: Van Genneep (Jaarboek Tijdschrift voor de sociale sector).
- Elchardus, M. (1996). *De gemobiliseerde samenleving. Tussen de oude en een nieuwe ordening van de tijd*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Elchardus, M. (2004). 'We lopen een culturele revolutie achter'. In: *Socialisme & democratie* (61) 3, p. 8-20.
- Elias, N. (1983, oorspronkelijke uitgave 1938). *Het civilisatieproces*. Amsterdam: Het Spectrum.
- Ex, S. (2001). Speech bij de presentatie van *Minder en meer! Oud en nieuw publiek voor de kunst van gisteren, vandaag en morgen* (Commissie publieksbereik hedendaagse kunst en musea 2000) in *De Balie*, Amsterdam, 15 maart 2001.
- Fouarge, D. en C. Baaijens (2003). *Veranderende arbeidstijden. Slagen mensen er in hun voorkeuren te realiseren?*. Tilburg: OSA.
- Haak, K. van der (1993). 'De televisieprogrammering van de publieke omroep' In: K. Rencksdorf et al. (red.), *Communicatiewetenschappelijke bijdragen 1992-1993* (p. 9-25). Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen.
- Haan, J. de et al. (2003). *Tijdverschijnselen. Impressies van de vrije tijd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Haan, J. de, A. van den Broek en P. Schnabel (2001). *Het nieuwe consumeren. Een vooruitblik vanuit demografie en individualisering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Heuvel, M. van den en H. van der Poel (2004). 'Richting zoeken voor het nationaal sportbeleid'. In: B. Bargeman, K. Breedveld en H. Mommaas (red.), *De veranderende tijd. Opstellen over tijd en vrijetijd* (p. 185-198). Tilburg: Universiteit van Tilburg/department Sociaal-culturele wetenschappen.
- Hofland, H. (1955). *Geen tijd. Op zoek naar oorzaken en gevolgen van het moderne tijdgebrek*. Amsterdam: Scheltema en Holkema.
- Hoyng, J., C. Roques en M. van Bottenburg (2003). *Kerngegevens sportdeelname. Sportdeelname in Nederlandse gemeenten. 's-Hertogenbosch*: W.J.H. Mulier Instituut.
- Huysmans, F. en J. de Haan (2001). 'Media en ICT. Omgaan met een overvloedig aanbod'. In: K. Breedveld en A. van den Broek (red.), *Trends in de tijd* (p. 75-95). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/5).
- Huysmans, F., J. de Haan en A. van den Broek (2004). *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2004/7).
- Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Knulst, W. (1989). *Van vaudeville tot video. Een empirisch-theoretische studie naar verschuivingen in het uitgaan en het gebruik van media sinds de jaren vijftig*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Knulst, W. (1992). *Vrije tijd en cultuur op leeftijd*. Den Haag: Culturele Raad Zuid-Holland.
- Kruijt, J. (1959). *Verzuiling*. Zaandijk: Heijnis.
- LOKV (1999). *Introductie nieuwe media; een computerwerkplaats in tien stappen*. Utrecht: LOKV/Nederlands Instituut voor Cultuureducatie.
- Linder, S. (1971). *Arme elite. Toekomst en tijdgebrek*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Maffesoli, M. (1996). *The Time of the Tribes. The Decline of Individualism in Mass Society*. London: Sage.
- Marcuse, H. (1964). *One-dimensional Man*. Boston: Beacon Press.

- Metz, T. (2002). *Pret. Leisure en landschap*. Rotterdam: Nederlands Architectuurinstituut.
- Meulen, R. van der (2003). 'Beoefening'. In: K. Breedveld (red.), *Rapportage sport 2003* (p. 71-98). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4).
- Mommaas, H., m.m.v. M. van den Heuvel en W. Knulst (2000). *De vrijetijdsindustrie in stad en platteland. Een studie naar de markt van belevenissen (WRR-voorstudie)*. Den Haag: Sdu.
- Mommaas, H. (2003). *Vrije tijd in een tijdperk van overvloed*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Mommaas, H. (2004). 'Autonome volgzzaamheid'. In: J.W. Duyvendak en M. Hurenkamp (red.), *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid* (p. 205-212). Amsterdam: Van Gennep (Jaarboek Tijdschrift voor de sociale sector).
- NOS (2000). *Vershil maken. Concessieplan 2000-2010*. Hilversum: Nederlandse Omroep Stichting.
- Pouw, D. (2004). 'Van sociale bouwvallen naar nieuwe bolwerken: contouren van een vitaal sportbeleid'. In: B. Bargeman, K. Breedveld en H. Mommaas (red.), *De veranderende tijd. Opstellen over tijd en vrijetijd* (p. 297-304). Tilburg: Universiteit van Tilburg/department Sociaal-culturele wetenschappen.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Riesman, D., m.m.v. N. Glazer en R. Denney (1950). *The Lonely Crowd. A Study of the Changing American Character*. New Haven/London: Yale University Press.
- Roques, C. en J. Janssens (2003). *Tweemeting vrijwilligers in de sport*. Arnhem: NOC*NSF.
- Schnabel, P. (1986). 'De toekomst heeft tijd nodig; geestelijke gezondheidszorg en de Nota 2000'. In: E. Dekker en B. Wijnberg (red.), *De grenzen van de gezondheidszorg* (p. 153-177). Alphen aan den Rijn: Samsom Stafleu.
- Schnabel, P. (2004). *Een eeuw van verschil. Van achterstelling tot zelfontplooiing: de dynamiek van het gelijkheidsideaal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schor, J. (1998). *The Overspent American. Upscaling, Downshifting and the New Consumer*. New York: Basic Books.
- Schulze, G. (1992). *Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart*. Frankfurt: Campus.
- SCP (1994). *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- SCP (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Slagter, S. (1959). *De mens in maatschappij, techniek en cultuur*. Zeist: De Haan.
- Steenbergen, J. (2004). *Grenzen aan de sport. Een theoretische verkenning van het sportbegrip*. Maarssen: Elsevier.
- Steyaert, J. en J. de Haan (2001). *Geleidelijk digitaal; een nuchtere kijk op de sociale gevolgen van ICT*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2001/7).
- Stokvis, R. (2003). *Sport, publiek en de media*. Amsterdam: Aksant.
- Veblen, T. (1979, oorspronkelijk 1899). *The Theory of the Leisure Class*. New York: Penguin Books.
- Visitatiecommissie landelijke publieke omroep (2004). *Omzien naar de omroep*. Hilversum: Publieke omroep.
- Vuijsje, H. en C. Wouters (1999). *Inpakken en wegwezen. Macht en gezag in het laatste kwart*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Willis, P. (1990). *Common Culture. Symbolic Work at Play in the Everyday Cultures of the Young*. Milton Keynes: Open University Press.
- Wouters, C. (1990). *Van minnen en sterven. Informalisering van omgangsvormen rond sterven en dood*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Zeegers, W. (1998). *Op zoek naar een kanjer. Contactadvertenties in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.

- Zijderveld, A. (1991). *Staccato cultuur, flexibele maatschappij en verzorgende staat*. Utrecht: Lemma.
- Zijderveld, A. (2000). *The Institutional Imperative*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zijderveld, A. (2004). 'Rust en onrust in de cultuur'. In: T. Slootweg (red.), *Bij tijd en wijle. Essays over rust als grondwaarde*. Soesterberg: Aspekt.



INDEX



Index

A

- achterstanden 132, 133, 141, 142, 152, 162-164, 366, 486
- administratieve lasten 32, 398, 439, 447, 451
- alleenstaanden 7, 39, 40, 41, 93, 94, 96, 97, 99, 100, 122, 144, 274, 325, 347, 422, 503, 512, 527, 529, 530-532, 538, 566, 567
- allochtonen 10-12, 20, 21, 25, 33, 38, 40, 44, 52, 56, 61, 80, 84, 87, 96, 97, 99, 102, 121, 128, 129, 131-136, 138-148, 150-155, 157-159, 161, 162, 164, 165, 168-176, 259, 272, 273, 287, 288, 291, 304, 305, 324, 354, 367, 415, 422, 447, 474, 505, 515, 516, 540, 542, 568, 569
- anderhalfverdieners 94, 104
- Antillianen 10, 11, 12, 37, 99, 134, 138, 139, 140, 142, 147, 149, 150, 153, 155, 156, 171, 172, 308, 354, 422, 474, 515
- arbeidsaanbod 20, 21, 22, 93, 267, 268, 272, 273, 274, 275, 279, 280, 287, 290, 294, 298, 303, 305, 310, 316, 318, 325
- arbeidsmarkt 19-24, 76, 87, 101, 121-123, 132, 136, 147, 148, 150, 151, 157, 162, 164, 165, 176, 235, 260, 267-269, 272-282, 284, 286-292, 294, 297-299, 300, 302-312, 316, 321, 323, 324, 326, 329, 330, 337, 341, 350, 351, 354, 358, 367, 368-370, 379, 385, 392, 407, 411, 562, 565
- arbeidsmigratie 11, 134, 135, 137, 330
- arbeidsomstandigheden 52, 106, 112, 113, 271, 272, 285, 286, 290, 306, 311, 324
- arbeidsongeschiktheid 290
- arbeidsparticipatie 11, 12, 21, 22, 26, 42, 83, 84, 116, 147, 148, 156, 162, 172, 270, 273, 284, 288, 289, 293, 305, 308, 312, 320, 334, 341, 343-346, 355, 366, 381, 383
- arbeidsplaatsen 22, 34, 83, 166, 235, 315, 429
- arbeidsproductiviteit 20
- arbeidstijden 20, 111, 116, 118, 123, 127, 267, 273, 274, 275, 291, 292, 298, 311, 554, 582, 586
- arbeidsverhoudingen 19, 122, 271, 285
- architectuur 41, 516, 519
- armoede 23, 26, 27, 55, 83, 148, 151, 163, 183, 279, 313, 316-319, 322, 323, 328-330, 340-343, 346-351, 355, 356, 359, 461, 469, 486
- artikel23 31, 376, 394, 395, 411
- asielmigratie 134, 135
- asielzoekers 11, 76, 134-136, 138, 142, 146, 149, 160, 167, 169, 171, 328, 534
- autochtonen 139
- automatisering 16, 40, 228, 236, 255, 272, 284
- automobiliteit 503, 507

B

banen 19-22, 85, 126, 149, 151, 191, 267, 269, 270-272, 277, 279, 281, 282, 284, 285, 294, 295, 303-306, 309, 319, 324, 354, 368

basisinkomen 26, 336-338, 340, 350, 359

BBP 26, 28, 32, 343-345, 368, 369, 402

beeldvorming 12, 15, 129, 158, 161, 164, 174, 175, 301, 394, 402

behandelingen 247, 435, 445, 450

belangenbehartiging 16, 19, 192, 195, 209, 238, 261

beleveniscultuur 563

beloningsverschillen 22, 303, 304, 309

beperkingen 35, 36, 64, 161, 208, 211, 326, 330, 402, 413, 419, 420, 430, 489, 504, 522, 541, 578

beroepsbevolking 13, 21, 191, 228, 234, 235, 273, 274, 282, 287-289, 294, 297, 300, 309, 324, 341-343, 345, 346, 348, 365, 383, 388, 583

beroepsniveau 22, 282-284, 305

betalbaarheid 35, 323, 334, 341, 342, 355, 356, 415, 439, 502, 522

betaalde arbeid 107, 109, 114, 119, 122, 123, 333, 354

beveiliging 37, 38, 59, 247, 252, 292, 470, 471, 473, 476, 481-483, 485, 488, 489, 493, 521

bevolkingsgroepen 99, 102, 140, 187, 195, 233, 242, 259, 331, 348, 469, 487, 516

bevolkingssamenstelling 394, 515

bijscholing 235, 280, 324, 368

bijstand 22, 315, 316, 318, 326, 328, 332, 333, 339, 341-344, 347, 352, 353, 355, 356

brede scholen 378, 390, 391

buitengebied 524, 525

burn-out 113, 280, 301, 309

C

civil society v, 3, 5, 13, 14, 179, 181, 182, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 198, 199, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 238, 258, 581

cohortvervangning 289, 552, 553, 572, 573

collectieve ritmes 120, 121, 122, 292

collectieve uitgaven 318, 368, 369, 441, 442

collectieve voorzieningen 210, 327

combinatie van arbeid en zorg 64, 94, 124, 289, 353, 383

computercriminaliteit 460, 475, 479, 480, 487

concentratie 120, 129, 142-144, 150, 174, 176, 209, 375, 395, 425, 486, 570, 571

conjunctuur 22, 137, 147, 148, 150, 173, 273, 274, 283, 290, 291, 297, 298, 304, 306, 324, 353

consumentisme 580, 581, 584

consumptie 116, 234, 239, 308, 419, 422, 440, 520, 550, 562, 565, 581, 584

criminaliteit 6, 37-39, 49, 51, 75, 76, 144, 157, 263, 444, 457, 459-464, 466-473, 475-481, 483-491, 493-496, 515, 536
cultuurspreiding 546, 568
cyberspace 196, 198, 237, 413, 434

D

dagindeling 9, 120, 121, 123, 236, 583
decentralisatie 373, 397, 398, 401
deeltijdwerk 8, 104, 274, 293, 294, 325, 350
delicten 36-38, 461-464, 474, 476, 485, 488
democratie 13-15, 87, 89, 179, 181, 182, 184, 189, 195, 199, 200, 203-210, 212, 216-220, 265, 587
demografie 365, 410, 420, 587
dienstensector 21, 234, 283, 284, 368, 549
dienstverlening 19, 118, 151, 195, 196, 209, 217, 228, 238, 271, 284, 469, 470, 471, 475, 520, 574
discriminatie 163, 165

E

eenoudergezin 95, 97, 99, 367
eigen bijdrage 35, 399
eigen verantwoordelijkheid 10, 23, 24, 26, 28, 38, 54, 73-75, 81, 84, 195, 197, 280, 315, 320, 322, 327, 336-338, 416, 446, 482-484, 492
electoraat 189, 191
emancipatie 9, 12, 14, 27, 52, 54, 56, 106, 123, 127, 133, 155-157, 164, 175, 195, 273, 317, 318, 367, 373, 374, 379, 400, 418, 422, 541, 562, 564
etnische minderheden 1, 5, 10-12, 28, 47, 48, 131-133, 139, 141, 142, 145, 148, 159-161, 167-170, 173-176, 305, 363, 373, 379, 380, 410, 459
Europese integratie 14, 71, 182, 199, 200-207, 210, 218, 370, 411
Europese Unie 6, 11, 25, 47-49, 51, 60, 62, 65, 69, 76, 82, 85, 89, 136, 173, 184, 199, 200-206, 209, 212, 217, 218, 221, 228, 265, 273, 319, 329, 330, 331, 343, 350, 358, 370, 442, 464-466, 472, 478, 494, 503
euthanasie 33, 416, 425

F

feminisering 31, 394
flexibiliteit 16, 19, 20, 22, 117, 122, 236, 267, 270, 274-279, 290, 294, 295, 309, 324, 454, 502, 514

G

gelijkheid 6, 7, 28, 54-56, 76, 83, 107, 153, 181, 209, 211, 258, 372, 556
generatie 10-12, 37, 53, 59, 69, 83, 101, 102, 132, 133, 135, 139-143, 146-150, 153, 155-158, 163-165, 171, 172, 183, 184, 192, 196, 216, 244, 248, 323, 328, 366, 379, 422, 427, 505, 515
georganiseerde misdaad 37, 457, 460, 464, 466, 469, 471, 473, 480
gepensioneerden 25, 121, 335, 339, 340, 342, 343, 346, 347, 348, 553
gettovorming 144, 526
geweld 36-39, 76, 174, 462-464, 466, 470, 478, 479, 485-487, 493
gezin 7, 40, 42, 60, 63, 85, 95, 97, 99, 103, 116, 117, 122, 128, 155, 157, 165, 174, 189, 194, 196, 217, 274, 278, 470, 486, 509, 528, 541, 548, 549, 564-567, 581
gezinshereniging 10, 134, 135, 137
gezinsleven 108, 116, 117, 120, 122, 217, 535, 549, 552, 565
gezinsvorming 10, 94, 102, 103, 134, 135, 137, 138, 156, 165, 366, 517
gezondheidsrisico 317, 425, 426
grote steden 10, 11, 41, 42, 131, 136, 142-145, 149, 154, 155, 158, 160-162, 164, 166, 172, 173, 188, 391, 393, 394, 422, 446, 474, 475, 512, 515, 527, 528

H

hoogopgeleide 8, 25, 60, 101, 144, 160, 161, 165, 256, 270, 289, 304, 331, 336, 366, 367, 386, 520
huisartsen 33, 34, 417, 426-429, 447, 449
huishoudens v, 3, 5, 7, 11, 16, 25, 26, 37, 39, 40, 55, 91, 93, 94, 98-100, 103, 105, 106, 116, 117, 122, 123, 145, 147, 225, 227, 228, 230, 240, 241, 243, 270, 274, 291, 303, 325, 327, 328, 346, 350, 357, 460, 501-504, 506, 507, 509, 512-514, 518, 520, 530, 533, 536, 549, 561, 566
huishoudensprognose 98, 127, 356
huishoudenssamenstelling 95, 292, 343, 537
huishoudensverdunning 39, 289, 503, 512
hulpbronnen 121, 197, 244, 250, 259-261, 317, 442, 446
huursubsidie 22, 42, 74, 151, 315, 320, 502, 531, 532, 538
huurwoning 530, 534
hypotheekrente 42, 74, 531, 538, 539

I

ICT 16-21, 29, 35, 44, 84, 87, 89, 115, 193, 194, 198, 216, 217, 223, 225, 226, 228, 231-233, 235-239, 242-245, 254, 255, 257-266, 269, 270, 272, 275, 279, 284, 312, 369, 370, 384, 385, 392, 393, 403, 411, 432, 437, 438, 445, 447, 448, 451, 453, 454, 460, 467, 475, 484, 489, 494, 542, 550, 573, 587, 588
identificatie 12, 38, 59, 155, 157, 158, 165, 194, 195, 247, 547

ideologie 48, 260, 388
 inburgering 13, 166, 381, 398
 individualisering 5, 20, 37, 40, 43, 44, 48, 51-54, 56-59, 61, 63, 65, 76, 89, 93, 115, 117, 121, 157, 165, 194, 198, 208, 238, 276, 277, 280, 281, 325, 349, 366, 375, 400, 470, 503, 513, 514, 516, 546, 548, 549, 551, 552, 558, 564, 570, 573-575, 578, 580-583, 586, 587
 informalisering 5, 14, 15, 48, 51, 56-58, 65, 89, 103, 115, 194, 196, 258, 271, 374, 375, 377, 400, 446, 471, 503, 518, 519, 521, 548, 550, 552, 555, 570, 578-582
 informatiesamenleving 197, 223, 225, 226, 231, 234, 236, 238, 255, 257, 259, 261, 265
 informatisering 5, 14, 15, 40, 43, 48, 51, 52, 58, 59, 61, 65, 157, 194, 239, 261, 276, 432, 445, 475, 503, 548, 552
 inkomensverschillen 303, 304, 346, 347
 innovatie 83, 223-225, 240, 246, 270, 409, 418, 438, 440, 447, 452
 integratie 1, 5, 10, 12, 13, 28, 48, 51-53, 56, 59, 82, 90, 129, 131-133, 138, 145, 147, 151-157, 160-167, 169, 173-176, 259, 317, 351, 378, 394, 395, 409, 459, 473, 474, 486, 515, 516, 541, 565, 582
 intensivering 5, 9, 38, 43, 44, 48, 51, 52, 59, 63, 64, 65, 114, 199, 258, 274, 276, 280, 301, 374, 375, 400, 460, 477, 482, 483, 486, 492, 503, 516, 521, 546, 548, 549, 551, 552, 555, 571, 578, 580, 581, 583, 584
 internationalisering 5, 43, 48, 51-53, 59-62, 65, 66, 135, 138, 157, 273, 276, 280, 350, 370, 371, 411, 467, 468, 471, 472, 487, 503, 548, 551, 552, 578
 internet 14-18, 34, 35, 43, 58, 61, 117, 198, 199, 215, 217, 223, 225-243, 245, 246, 248-255, 260, 263, 264, 369, 370, 371, 401, 423, 426, 434, 437, 438, 445, 447, 472, 476, 520, 521, 550, 551, 559, 573, 574

J

jongeren 11, 16, 21, 29, 32, 35, 43, 44, 76, 77, 121, 141, 143, 145, 147, 157, 174, 175, 176, 212, 229, 232, 233, 273, 276, 280, 287, 291, 304, 319, 321, 322, 326, 331, 332, 339, 340, 351, 356, 361, 363, 365, 369, 374, 377, 378, 379, 380, 381, 383, 384, 387-390, 400-402, 404, 405, 425, 426, 432-434, 447, 462, 467, 468, 474, 475, 478, 481, 483, 485, 486, 495, 502, 503, 507, 509, 529, 533, 551, 557, 563, 564, 568, 569, 572, 576, 583

K

kantooruren 20, 118, 217, 276, 280, 291, 292, 309
 kenniseconomie 83, 235, 311, 354, 402, 409, 412
 kenniswerkers 16, 235, 279
 kerken 189, 192, 193, 216, 219
 keuzebiografie 93

keuzevrijheid 24, 41, 195, 311, 324, 327, 335, 358, 372, 374, 394, 493, 502, 504, 505,
508, 509, 512, 516, 520, 523, 524, 580, 582, 584
kinderloosheid 27, 101, 102, 122, 366, 367
kinderopvang 9, 27, 106, 111, 115, 122-124, 217, 271, 316, 324, 325, 341, 366, 391, 410,
574
kindertal 102, 103, 139, 291, 367
koopwoning 42, 530, 533
kostwinner 325, 565
kwalificerende opleidingen 382-384, 406
kwaliteit van het leven 17, 79, 245, 579
kwaliteit van de zorgverlening 415, 443
kwaliteit van het onderwijs 32, 376, 392, 394, 398, 403, 410

L

laagopgeleide 101, 147, 151, 283, 304, 305, 331, 366
landschap 63, 89, 246, 523, 525, 541, 568, 588
leefomgeving 79, 144, 154, 160, 217, 486, 522, 584
leefvorm 95
leerkracht 374, 392
leerprestaties 145, 228
lerarenberoep 361, 391
lerarentekort 31, 32, 365, 387, 392, 393, 402, 403
levensloop 7, 48, 91, 93, 94, 96-98, 103, 122, 127, 128, 312, 324, 534
levensloopregeling 23, 65, 123, 315, 320
levensverwachting 33, 64, 273, 418, 419, 432
lidstaten 14, 28, 47, 136, 137, 167, 169, 199, 200-207, 209, 217, 218, 221, 273, 329,
330, 355, 370, 472, 473

M

maatschappelijke organisaties 13-15, 57, 181, 187-189, 194, 195, 197, 204-209, 217,
218, 238, 317, 355, 365, 488
maatschappelijke participatie 132, 165, 217, 317, 534, 552, 560
Marokkanen 10, 11, 12, 28, 99, 132, 134, 137-142, 146-150, 153-158, 162-165, 171, 172,
174, 175, 308, 354, 376, 379, 380, 411, 422, 473, 474, 515, 518
Marokko 10, 37, 137, 140, 155, 171, 354, 469, 474, 569
media 14, 44, 53, 69, 115, 157, 160, 161, 164, 191, 198, 209, 217, 225, 226, 231, 232,
234, 235, 239, 258, 259, 373, 426, 437, 450, 488, 549, 554, 558, 559, 560, 571,
573, 575, 578, 583, 587, 588
medische zorg 247, 425, 427-429, 440-442, 445, 575
meritocratisering 54, 375

middenklasse 11, 24, 40, 129, 144, 148-151, 160, 162, 166, 317, 320, 327, 336, 515,
 516, 528, 540, 547, 579, 582
 middenveld 179, 182, 186, 187, 189, 193-197, 205, 208, 210, 211, 217, 220, 400, 488,
 548, 567, 568, 581
 migratie 10, 60, 62, 134-139, 142, 165, 167, 169, 273, 365, 455, 468, 471, 524
 minderheden 1, 3, 5, 10, 11, 12, 25, 28, 47, 48, 87, 128, 129, 131, 132, 133, 138-156,
 158-176, 192, 273, 280, 291, 305, 327, 331, 332, 355, 363, 373, 379, 380, 409,
 410, 459, 463, 515
 mobiliteit 20, 22, 50, 62, 72, 136, 138, 267, 274-278, 294, 296-298, 306, 324, 370,
 372, 467, 469, 512, 517, 540, 559
 modernisering 51-53, 157, 165, 323, 324, 330, 442
 museum 43, 44, 249, 555, 569-571

N

Nederlandse cultuur en tradities 66, 68
 Nederlandse taal 6, 50, 67, 68, 132, 138, 147, 150, 154-157, 162, 163, 165, 167, 169,
 291, 365
 netwerken 14, 16, 196, 198, 205, 225, 226, 234, 237, 238, 245-251, 253, 255, 258,
 260, 261, 263, 385, 471, 476, 583, 584
 nieuwbouw 42, 502, 504, 505, 508, 510, 515, 518, 520, 521, 527, 530, 534
 nieuwe leren 29, 311, 384-386, 389, 400, 410, 412
 nieuwkomers 41, 53, 166, 200, 291, 512, 515, 528

O

onderklasse 12, 129, 132, 150, 151, 167, 169, 172, 176, 358, 388
 onderwijsachterstand 145, 373
 onderwijsbeleid 27, 228, 364, 400, 410
 onderwijsbestel 31, 32, 363, 366, 379, 386, 389, 394, 395, 398, 400, 402, 411, 362
 onderwijsexpansie 29, 146, 291, 361, 378, 379, 382, 388, 402, 409
 onderwijskwaliteit 403
 ongelijkheid 19, 20, 22, 23, 26, 27, 85, 133, 163, 175, 224, 226, 242, 254, 259, 260,
 261, 263, 264, 267, 268, 279, 280, 303, 304, 306, 311, 316, 323, 340, 341, 342,
 346-351, 355, 356, 359, 493
 ontevredenheid 72, 272, 535
 onveiligheid 37-39, 76, 457, 459-461, 467, 468, 470, 480, 483-486, 489-492, 494,
 495
 opinieklimaat 109, 152, 164
 opleidingsniveau 7, 11, 12, 20, 22, 27, 29, 30, 52, 67, 96, 101, 107, 108, 111, 121, 127,
 132, 141, 146, 148, 149, 155-157, 162, 163, 165, 182, 214, 235, 273, 274, 279,
 287, 289-291, 297, 303, 331, 356, 366, 367, 373-376, 379, 382-384, 387, 388,

390, 392, 393, 402, 406, 407, 418, 423, 483, 518, 527, 570
opvattingen 1, 12, 29, 31, 53, 61, 80, 94, 103, 109, 127, 129, 132, 133, 151, 152, 155,
156, 157, 160, 161, 162, 165, 184, 191, 203, 212, 217, 244, 275, 278, 318, 336,
337, 340, 356, 376, 379, 400, 480
organisatiegraad 13, 43, 189, 191, 216, 568
ouderen 7, 16, 20, 21, 29, 30, 33, 39, 40, 43, 44, 71, 76, 77, 79, 84, 93, 97, 116, 121,
139, 141, 143, 144, 153, 175, 233, 242-244, 258, 264, 270, 272, 273, 280, 287,
288, 290, 304, 305, 316, 322, 323, 331-335, 338, 341, 342, 345-347, 351, 355,
357, 383, 384, 405, 418, 419, 421, 422, 425, 430, 431, 434, 436, 437, 443, 445,
446, 448, 451-453, 455, 467, 485, 486, 503-505, 512, 515, 521, 524, 530, 531,
534-536, 541, 542, 547, 553, 557, 562-564, 569, 572, 573, 575, 582
ouders 8, 11, 12, 27, 30-33, 73, 95, 96, 98, 103, 105, 108, 116, 141, 156, 157, 160, 164,
171, 228, 274, 353, 366, 367, 372-374, 376, 377, 386, 387, 390-392, 394, 395,
397-400, 404, 407, 408, 422, 425, 505, 528, 530, 565, 569, 572, 582
ouderschap 100, 101, 128
overheid 6, 9, 13, 15, 23, 26, 32, 36, 37, 39, 43, 49, 51, 52, 57, 66, 69, 70, 72, 73,
75-79, 81, 82, 85, 86, 120, 121, 124, 125, 134, 181, 207, 209-211, 238, 258, 260,
266, 288, 290, 317, 320, 321, 336-339, 356, 359, 365, 371, 372, 380, 385, 392,
397, 399, 401, 402, 405, 423, 429, 439, 441, 446, 461, 466, 471, 477, 484, 486-
489, 496, 503, 506, 510, 512, 514, 530, 531, 535, 541, 548, 549, 551, 552, 568,
575, 578, 580

P

participatiegraad 288, 289, 291, 357, 365
patiënten 33-37, 55, 252, 413, 418-420, 422-424, 431, 434, 437, 438, 440-444, 463
pc 15-19, 40, 118, 223, 225-236, 238-248, 251, 253, 259, 520, 559, 561, 565, 573
pensioen 25, 26, 74, 83, 278, 290, 331, 334, 335, 341, 342, 344-347, 355, 356, 370,
393, 429, 553
politieke participatie 89, 149, 181, 182, 208, 213, 238, 260
politieke partij 13, 49, 75, 188, 191, 332
politie en justitie vi, 3, 36, 39, 253, 457, 459, 460, 461, 478, 482, 487, 488, 489, 490
prepensioenregeling 23, 347
preventie 33, 38, 39, 75, 413, 417, 432, 433, 441, 447, 476, 482-484, 488-490, 492,
493, 497
privacy 17, 18, 37, 40, 55, 243, 245, 253, 256, 257, 261, 476
publieke omroep 44, 546, 552, 565, 571, 572, 573, 574, 587, 588
publieke opinie 12, 108, 109, 158, 160, 161, 172, 190, 200, 220, 221, 358, 383, 389, 391

R

rationalisering 18, 54, 226, 255, 257, 261

regradatie 19, 21, 270, 271, 282, 283, 305, 324
reïntegratie 22, 23, 24, 65, 294, 315, 319, 325, 341, 353
religie 12, 117, 133, 155, 158, 165, 472, 547, 548
rendement 30, 32, 304, 328, 388, 402, 403, 443
ruimtebehoefte 525, 539

S

samenwonenden 95, 96, 97, 99, 325, 347, 503, 566
schaalvergroting 31, 372, 378, 394, 396, 397, 485, 487, 499, 503, 505, 521, 523, 540,
574, 581
scheiding 20, 95, 275, 278, 300, 367, 506
secularisering 158, 165, 376
segregatie 13, 31, 40, 144, 145, 164, 176, 373, 377, 394, 397, 468, 469, 542, 556, 558
selectie 16, 30, 58, 80, 273, 285, 372, 376, 379, 386, 389, 390, 391, 409, 527
sociaal netwerk 258, 330, 505
socialezekerheidsstelsel 24, 159, 168, 169, 324, 328, 331, 332, 335, 336, 337, 339,
341, 355
sociale cohesie 18, 69, 133, 144, 163, 226, 254, 257, 261, 446, 470, 484, 527, 528, 581,
582
sociale contacten 16, 132, 161, 234, 236, 237, 257, 258, 263, 278, 552, 554, 558, 559,
560, 566, 567, 586
sociale uitsluiting 23, 245, 319, 322, 329, 355, 359
solidariteit 7, 24, 55, 69, 76, 77, 80, 81, 84, 181, 321, 326, 331, 349, 355, 442
sport iv, 451, 454, 504, 542, 550, 586, 588
sportvereniging 188, 568, 576, 578, 581
stad 41, 133, 143, 144, 177, 227, 246, 502, 506, 512, 515, 518, 522, 523, 524, 525, 527,
528, 533, 535, 536, 541, 543, 547, 571, 581, 588
stedelijke vernieuwing 499, 502, 515, 526, 527, 534, 535, 540, 541
stelselwijziging 349
stigmatisering 157, 516
strafrecht 38, 461, 473, 481, 482, 487, 489, 491
Suriname 37, 134, 140, 171, 354, 469, 474, 569
Surinamers 10, 11, 12, 99, 102, 132, 134, 138, 139, 140, 141, 144, 147, 149, 150, 153,
155, 158, 160, 171, 172, 308, 354, 422, 473, 474, 515

T

taakcombinatie 91, 104, 110
taakverdeling 91, 93, 103, 105, 106, 107, 111, 124, 156, 157, 162, 289
tandartsen 417, 429
taylorisering 305, 324

tevredenheid 6, 13, 20, 49, 51, 69, 70, 72, 83, 184, 216, 218, 331, 356, 504, 514, 516
thuiswerken 111, 115, 116, 275, 292, 520
tijdgebrek 106, 113, 114, 115, 189, 587
tijdsbesteding 8, 65, 93, 94, 122, 123, 124, 127, 237, 257, 264, 274, 310, 383, 555, 566
tijdsdruk 9, 22, 91, 94, 103, 112, 114, 115, 116, 118, 121, 122, 124, 300, 301, 303, 309,
383, 516, 554, 565, 568, 584
tijdsordening 94, 127, 264, 292, 310
toegankelijkheid 30, 58, 74, 263, 315, 332, 369, 379, 388, 394, 401, 410, 439, 463
toekomstverkenning 316, 363, 412, 418, 419, 425, 493, 512, 552
toekomstverwachting 38, 503, 584
toezicht 18, 23, 28, 37, 38, 74, 75, 257, 270, 322, 372, 397, 399, 470, 471, 476, 481,
482, 483, 484, 485, 488, 490, 492, 519, 525, 539
Turken 10, 11, 12, 28, 99, 132, 134, 137, 138, 139, 140, 141, 146, 147, 149, 150, 153, 154,
155, 156, 157, 161, 162, 163, 164, 165, 171, 172, 174, 175, 308, 354, 376, 379,
380, 411, 422, 473, 474, 515, 518
Turkije 10, 14, 37, 137, 140, 155, 171, 200, 201, 217, 354, 469, 470, 474, 569
tweedeling 36, 59, 132, 146, 151, 161, 198, 303, 324, 445, 447
tweede huis 40, 207, 518, 538

U

uitkering 23, 24, 25, 26, 74, 75, 84, 147, 319, 320, 321, 325, 326, 328, 331, 332, 333,
336, 337, 338, 339, 342, 348, 352, 354, 356, 357, 358
uitkeringsafhankelijkheid 11, 24, 25, 147, 150, 163, 320, 326, 327, 347, 350

V

vakanties 17, 42, 239, 550, 554, 555, 558, 560, 561, 562
vakbonden 13, 57, 188, 191, 208, 216, 315, 349
veiligheid 1, 6, 36, 38, 41, 48, 50, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 87, 217, 239,
243, 253, 257, 258, 264, 399, 457, 459, 460, 461, 464, 465, 466, 467, 470, 476,
477, 479, 480, 481, 483, 486, 488, 489, 493, 495, 497, 524, 534, 543
verdachten 37, 463, 470, 474, 475, 481
verenigingsleven 155, 196, 545, 549, 552, 556, 558, 565, 567
vergrijzing 25, 33, 76, 83, 93, 99, 100, 135, 136, 151, 270, 273, 278, 284, 287, 288,
290, 294, 323, 331, 332, 340, 341, 343, 345, 346, 348, 349, 355, 356, 365, 399,
418, 439, 454, 467, 485, 503, 504, 505, 552, 562, 563, 572
verhuisbewegingen 527
verlof 106, 111, 124, 128, 311, 315, 358
verpleging en verzorging 33, 34, 35, 420, 422, 433, 440, 441, 447, 454
vervroegde uittreding 24, 290, 315, 326, 348
verzorgingsstaat 7, 49, 62, 73, 74, 76, 77, 78, 82, 84, 85, 89, 127, 135, 171, 320, 321,
328, 469, 470, 579

verzuiling 192, 195, 548
 vluchtelingen 57, 140, 146, 149, 156, 158, 166, 171, 176, 514
 volwasseneneducatie 29, 228, 369, 381, 398, 406
 vrienden 40, 42, 43, 84, 142, 232, 443, 445, 446, 449, 513, 545, 554, 555, 565, 566,
 581
 vrijetijdsactiviteiten 274, 467, 517, 548, 554, 555, 556, 559, 560
 vrijetijdsbesteding 43, 44, 87, 114, 149, 231, 260, 261, 401, 545, 548, 550, 551, 552,
 556, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 565, 567, 568, 570, 571, 578, 582, 583, 584
 vrijetijdsmarkt 42, 44, 547, 549, 550, 552, 558, 560, 562, 564, 565, 580, 581, 582
 vrijetijdssamenleving 235, 294, 545, 547, 548, 553
 vrijetijdswaarden 545, 556
 vrije tijd 1, 9, 15, 20, 42, 43, 44, 48, 50, 56, 57, 64, 65, 113, 114, 115, 120, 127, 128, 161,
 230, 231, 239, 256, 257, 274, 275, 277, 278, 294, 298, 300, 301, 303, 308, 310,
 379, 392, 425, 502, 517, 522, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554,
 555, 556, 557, 558, 559, 560, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 570, 578, 579,
 580, 581, 583, 584, 585, 587
 vrijwilligerswerk 13, 43, 79, 116, 186, 187, 189, 196, 212, 213, 214, 554, 555, 558, 568
 vrouwen 8, 16, 29, 71, 105, 108, 188, 289, 444, 483
 VUT 23, 26, 93, 273, 315, 318, 342, 344, 357

W

WAO 22, 25, 26, 74, 115, 273, 290, 315, 316, 318, 326, 333, 341, 342, 344, 345, 347,
 349, 350, 352, 353, 356, 357
 werkdruk 16, 20, 22, 112, 113, 236, 267, 275, 278, 279, 280, 299, 300, 301, 302, 308,
 309
 werkgelegenheid 5, 21, 22, 28, 60, 93, 237, 283, 286, 296, 307, 308, 321, 327, 330,
 370, 371, 381, 461
 werkgevers 20, 21, 22, 23, 124, 136, 275, 277, 290, 294, 299, 302, 315, 317, 320, 326,
 336, 337, 338, 349, 352, 356, 388, 391, 392, 398, 558
 werkloosheid 24, 28, 76, 83, 123, 137, 147, 148, 151, 167, 169, 172, 280, 291, 304, 312,
 318, 322, 326, 328, 329, 330, 331, 343, 344, 350, 356, 358, 368, 379, 468
 werknemers 16, 20, 26, 29, 124, 126, 191, 212, 213, 216, 228, 235, 236, 253, 255, 256,
 261, 269, 270, 271, 273, 276, 277, 278, 280, 285, 287, 290, 292, 294, 295, 296,
 297, 299, 302, 306, 311, 315, 316, 317, 318, 320, 321, 324, 335, 352, 369, 384,
 385, 402, 468
 werktempo 113, 114, 278, 300, 301, 309
 werktijd 9, 20, 275, 553
 Wet arbeid en zorg 123, 299
 woning 39, 40, 41, 144, 431, 444, 467, 501, 502, 504, 505, 506, 508, 509, 510, 511,
 513, 514, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 529, 530, 531, 533, 535, 537,
 538, 539

woningcorporaties 499, 504, 505, 509, 514, 516, 519, 530, 532, 533, 534, 535, 536
woningmarkt 42, 93, 132, 160, 503, 504, 505, 506, 516, 527, 529, 530, 531, 534, 536,
541
woningvoorraad 41, 42, 505, 524, 527, 528, 535
woonwensen 41, 499, 502, 513, 522, 523, 524, 535, 541
ww 23, 25, 26, 74, 273, 315, 316, 318, 320, 321, 326, 333, 341, 342, 344, 345, 347,
349, 350, 352, 356, 357
www iv, 217, 228, 246, 249, 263, 264, 310, 408, 434, 440, 451, 452, 455, 497, 511,
550, 574

Z

zelfstandigen 22, 256, 277, 295, 324
ziekten 35, 352, 413, 419, 420, 432, 433, 435, 436, 437, 441, 447, 448, 450, 453, 461
zorginstellingen 415, 430, 438, 440, 449
zorgtaken 8, 9, 105, 106, 107, 108, 110, 117, 123, 124, 274, 277, 367, 398, 558
zorgvraag 415, 424, 427, 428, 429, 432, 446, 447, 449
zwarte scholen 133, 145, 160, 394

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2004-2005) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl. Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.
ISBN 90-377-0165-5

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 te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-x

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4
(English edition 2001)

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report 1998. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4

SCP-publicaties 2003

2003/1 Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers (2003). ISBN 90-377-0112-4

2003/4 Rapportage Sport 2003 (2003). ISBN 90-377-0109-4

2003/5 Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland (2003). ISBN 90-377-0087-x

2003/8 De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporale organisatie van verplichtingen en voorzieningen (2003). ISBN 90-377-0113-2

2003/11 De uitkering van de baan (2003). ISBN 90-377-0094-2

- 2003/12 *De sociale staat van Nederland 2003*. ISBN 90-377-0138-8
- 2003/13 *Rapportage minderheden 2003*. ISBN 90-377-0139-6
- 2003/16 *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999 (2003)*. ISBN 90-377-0070-5
- 2003/17 *Armoedemonitor 2003 (2003)*. ISBN 90-377-0140-X

SCP-publicaties 2004

- 2004/4 *Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen. Rapportage ouderen 2004 (2004)*. ISBN 90-377-0156-6
- 2004/6 *The Poor Side of the Netherlands. Results from the Dutch 'Poverty Monitor', 1997-2003 (2004)*. ISBN 90-377-0183-3
- 2004/7 *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten (2004)*. ISBN 90-377-0129-9
- 2004/8 *Public Sector Performance. An International Comparison (2004)*. ISBN 90-377-0184-1
- 2004/11 *Verpleging en verzorging verklaard (2004)*. ISBN 90-377-0189-2
- 2004/12 *Trends in Time. The Use and Organisation of Time in the Netherlands (2004)*. ISBN 90-377-0196-5
- 2004/13 *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004 (2004)*. ISBN 90-377-0159-0
- 2004/14 *Performances du secteur public. Comparaison internationale (2004)*. ISBN 90-377-0193-0
- 2004/15 *Prestaties van de publieke sector (Samenvatting in zeven talen) (2004)*. ISBN 90-377-0194-9
- 2004/16 *Gezondheid en welzijn van allochtone ouderen (2004)*. ISBN 90-377-0191-4
- 2004/17 *Sociale uitsluiting (2004)*. ISBN 90-377-0160-4

Onderzoeksrapporten 2003

- 2003/2 *Beter voor de dag. Evaluatie van de stimuleringsmaatregel Dagindeling (2003)*. ISBN 90-377-0124-8
- 2003/3 *Inkomen verdeeld. Trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek (2003)*. ISBN 90-377-0074-8
- 2003/6 *Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging (2003)*. ISBN 90-377-0114-0
- 2003/7 *Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging. Samenvatting van het onderzoeksrapport (2003)*. ISBN 90-377-0133-7
- 2003/9 *Maten voor gemeenten 2003 (2003)*. ISBN 90-377-0134-5
- 2003/10 *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002) (2003)*. ISBN 90-377-0054-3
- 2003/14 *Mobiel in de tijd (2003)*. ISBN 90-377-0125-6
- 2003/15 *Beleid in de groei (2003)*. ISBN 90-377-0058-6

Onderzoeksrapporten 2004

- 2004/1 *Emancipatie in estafette. De positie van vrouwen uit etnische minderheden (2004)*. ISBN 90-377-0162-0
- 2004/2 *De moraal in de publieke opinie. Een verkenning van normen en waarden in bevolkings-enquetes*. ISBN 90-377-0163-9
- 2004/3 *Werkt verlof? Het gebruik van regelingen voor verlof en aanpassing van de arbeidsduur (2004)*. ISBN 90-377-0144-2
- 2004/5 *Maten voor gemeenten 2004 (2004)*. ISBN 90-377-0179-5

- 2004/9 Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen. Samenvatting (2004). ISBN 90-377-0176-0
- 2004/10 Unequal Welfare States (2004). ISBN 90-377-0185-x

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 89 Modellering van de care-sector in het Ramingsmodel Zorg (2003). ISBN 90-377-0123-x
- 90 Sociale activering. Een brug tussen uitkering en betaald werk (2003). ISBN 90-377-0127-2
- 91 Het sociale draagvlak voor de quartaire sector, 1970-2000 (2003). ISBN 90-377-0131-0
- 92 De vaststelling van de kerkelijke gezindte in enquêtes (2003). ISBN 90-377-0136-1
- 93 Midden in de media. Meer vrouwen in de journalistiek (2003). ISBN 90-377-0130-2
- 94 Ontwikkeling in het lokaal vrijwilligersbeleid (2003). ISBN 90-377-0137-x
- 95 Voorstel voor de toekomstige ontwikkeling van de landelijke jeugdmonitor (2004). ISBN 90-377-0167-1
- 96 Nieuwe baan of nieuwe functie? Een studie naar de beloning van externe en interne mobiliteit (2004). ISBN 90-377-0172-8
- 98 Landelijk ramingsmodel kinderopvang (2003). ISBN 90-377-0148-5
- 99 Sociale uitsluiting. Een conceptuele empirische verkenning (2003). ISBN 90-377-0154-x
- 100 Het Nationale scholierenonderzoek (NSO) en het Health Behaviour in School-aged Children-onderzoek (HBSC) vergeleken (2004). ISBN 90-377-0150-7
- 101 Schalen van fysieke en psychosociale beperkingen. Het meten van hulpbehoefte bij de indicatiestelling verpleging en verzorging. ISBN 90-377-0151-1
- 102 Vertrouwen in de rechtspraak; theoretische en empirische verkenningen voor een monitor (2004). ISBN 90-377-0164-7
- 103 Bindingsloos of bandeloos. Normen, waarden en individualisering (2004). ISBN 90-377-0169-8
- 104 De veeleisende samenleving. De sociaal-culturele context van psychische vermoeidheid (2004). ISBN 90-377-0170-1
- 105 Cijferrapport Allochtone ouderen (2004). ISBN 90-377-0171-x
- 106 Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen. ISBN 90-377-0178-7 (set, 6 delen)
- 107 The Social State of the Netherlands. Summary (2004). ISBN 90-377-0168-x
- 108 Naar een stelsel van sociale indicatoren voor het Integraal toezicht jeugdzaken. Advies in opdracht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie van het Onderwijs (2004). ISBN 90-377-0186-8
- 109 Kosten en baten van extramuralisering (2004). ISBN 90-377-0187-6

Overige publicaties

- Tijdverschijnselen. Impressies van de vrije tijd (2003). ISBN 90-377-0135-3
- Mantelzorg in getallen (2003). ISBN 90-377-0146-9
- Berichten uit het vyvarium. Columns van K. Vyvary over de multi-culturele samenleving. ISBN 90-377-0149-3
- Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep (2003). ISBN 90-377-0153-1
- Hollandse taferelen (2004). Nieuwjaarsuitgave 2004. ISBN 90-377-0155-8
- Social Europe. European Outlook 1 (2004). ISBN 90-377-0145-0
- Does Leave Work? Summary (2004). ISBN 90-377-0182-5
- Ethnic Minorities and Integration. Outlook for the future (2004). ISBN 90-377-0197-3
- Individualisering en sociale integratie. ISBN 90-377-0192-2

De Europese Unie in vogelvlucht

Bijlage bij 'Democratie en civil society', hoofdstuk 4 van het *In het zicht van de toekomst; sociaal en cultureel rapport 2004*

Esther van den Berg en Charlotte Wennekers

Inleiding

Deze internetbijlage bij het hoofdstuk Democratie en Civil Society uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2004 heeft als doel een beknopte samenvatting te geven van het Europese integratieproces, de Europese Unie en haar instituties en de belangrijkste actuele gebeurtenissen op EU-gebied. Naast achtergrondinformatie biedt zij toelichting bij enkele in het hoofdstuk gebruikte begrippen. Meer informatie is tevens te vinden in het Sociaal en Cultureel Rapport 2000 en de serie Europese Verkenningen.¹

De ontwikkeling van de Europese Unie²

De geschiedenis van de Europese Unie voert ons terug tot aan het einde van de Tweede Wereldoorlog. Als gevolg van deze oorlog raakten veel mensen ervan doordrongen dat Europese samenwerking noodzakelijk was om de vrede in het toekomstige Europa te bewaren. Ook werd Europese samenwerking noodzaak als gevolg van de Marshallhulp, financiële hulp van de Verenigde Staten aan Europa om de Europese economie te herstellen.

Op 9 mei 1950 wordt door Robert Schuman, de toenmalige Franse minister van Buitenlandse zaken, het initiatief genomen tot wat wij nu kennen als de Europese Unie. Hij doet een voorstel dat de aanzet vormt tot de oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS), waar zes Europese landen aan deelnemen (Frankrijk, Duitsland, Nederland, België, Luxemburg en Italië). De EGKS is vanaf het begin een groot succes. Pogingen tot verdere samenwerking op bijvoorbeeld militair gebied mislukken echter. Desalniettemin wordt de Europese samenwerking op economisch gebied verder voortgezet. In 1957 wordt de Europese Economische Gemeenschap (EEG) opgericht. Tegelijkertijd wordt bovendien een verdrag opgesteld voor samenwerking op het terrein van het vreedzame gebruik van kernenergie (Euratom). Deze drie verdragen (EGKS, Euratom en EEG) vormen samen de Europese Gemeenschappen (EG).

¹ SCP (2000). Nederland in Europa; Sociaal en Cultureel rapport 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Dekker, P (red.) et al. (2002). Leeft Europa wel? Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Dekker, P. et al. (2003). Sociaal Europa. Europese Verkenning I. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau.

² Ontleend aan:

Portaalsite van de Europese Unie: http://europa.eu.int/index_nl.htm; Site over de Europese Grondwet: <http://www.grondweteuropa.nl/>. Europese Commissie (2003). Hoe werkt de Europese Unie? Een wegwijzer voor de instellingen van de Europese Unie. Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Door het succes van de EG raken steeds meer landen ervan overtuigd dat toetreding tot de EG noodzakelijk is voor het garanderen van vrede en welvaart in Europa. Dit leidt tot de toetreding van Denemarken, Groot-Brittannië en Ierland (in 1973), Griekenland (in 1981), Spanje en Portugal (in 1986) en Finland, Oostenrijk en Zweden (in 1995). De EG telt zodoende 15 lidstaten. In 1991 wordt het Verdrag van Maastricht ondertekend, waarna er officieel sprake is van Europese Unie (EU). De EU omvat niet alleen de drie bovengenoemde Europese gemeenschappen, maar ook twee intergouvernementele vormen van samenwerking (op het gebied van justitie en binnenlandse zaken enerzijds, en buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid anderzijds). Verder voorziet het verdrag van Maastricht in de invoering van de Economische en Monetaire Unie (EMU), welke uiteindelijk in 1999 een feit wordt. In 1993 wordt ook de interne markt binnen EU-landen van kracht. Hiermee worden tevens de onderhandelingen over een gemeenschappelijke munt (op dat moment de grootste handelsbelemmering binnen de EG-zone) gestart. Deze wordt met de invoering van de EMU in 1999 gerealiseerd. In de EMU participeren alle EU-landen, uitgezonderd Denemarken, Zweden en Groot-Brittannië. In 2002 wordt in de 12 EMU landen de Euro als gezamenlijke munt ingevoerd.

In 2004 treden Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië toe tot de Europese Unie. De Unie telt daarmee 25 lidstaten. Bulgarije, Roemenië, Kroatië en Turkije hebben de status van kandidaat-lid. De eerste twee landen zullen waarschijnlijk per 2007 toetreden tot de Europese Unie. In 2005 zullen toetredingsonderhandelingen met Kroatië een aanvang nemen. Over de start van toetredingsonderhandelingen met Turkije wordt eind 2004 een beslissing genomen.

Lidmaatschap aan de Europese Unie is ook in het vooruitzicht gesteld aan de landen van de Westelijke Balkan. Zoals gezegd is Kroatië inmiddels kandidaat-lid. Daarnaast voert de EU een Nabuurschapsbeleid dat tot doel heeft om de voordelen van de uitbreiding van de EU te delen (nl. stabiliteit, veiligheid en welvaart) met buurlanden die door de uitbreiding dichterbij de EU zijn komen liggen. Het betreft hierbij landen in Oost-Europa en in het Middellandse Zeegebied. Hoewel aan de landen die vallen onder het Nabuurschapsbeleid van de Europese Unie nog geen perspectief is geboden op toetreding tot de Unie kan niet worden uitgesloten dat dit ooit zal gebeuren. De Grondwet laat daar de ruimte toe met de bepaling dat de Unie open staat voor elke Europese staat die haar waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze gezamenlijk te bevorderen.

De organisatie van de EU: belangrijkste instituties

Europees Parlement

Sinds 1979 wordt het Europees Parlement iedere vijf jaar rechtstreeks gekozen door de burgers van alle EU-landen. De belangrijkste taken van het Europees Parlement zijn het goedkeuren van Europese wetgeving (het EP deelt deze bevoegdheid met de Raad van de Europese Unie in het kader van de medebeslissingsprocedure), het vaststellen van de begroting, het uitoefenen van controle op andere instellingen van de EU en het verlenen van instemming met belangrijke internationale overeenkomsten (zoals bijvoorbeeld de toetreding van nieuwe EU-lidstaten).³

³ De Europese Unie kent drie belangrijke procedures voor besluitvorming waarin het Europees Parlement verschillende rollen heeft. In de zogenaamde medebeslissingsprocedure deelt het Parlement de wetgevende bevoegdheden met de Raad

Sinds de uitbreiding van de Europese Unie tot 25 leden en de verkiezingen van juni 2004 telt het Europees Parlement 732 leden. Nederland heeft na de uitbreiding 4 zetels minder gekregen en levert 27 leden. Na de waarschijnlijke uitbreiding van de Unie met Bulgarije en Roemenië in 2007 zal het Europees Parlement 786 leden tellen.

Na de verkiezingen van juni 2004 is de fractie van christen-democraten en 'Europese democraten' (hieronder vallen ook oa. de Britse conservatieven en het Italiaanse Forza Italia van Berlusconi) in het parlement de grootste gebleven met 268 zetels. De tweede fractie is die van de sociaal-democraten met 200 zetels. De liberalen, groenen en socialisten tellen respectievelijk 88, 42 en 41 zetels. De rest van de zetels wordt ingenomen door meer Eurosceptische groepen en niet-ingeschrevenen.⁴

De Europese Raad

In de Europese Raad komen de regeringsleiders van de lidstaten bijeen met de voorzitter van de Europese Commissie. Tijdens de Europese Raad worden de algemene beleidslijnen en prioriteiten van de Europese Unie vastgesteld. Wanneer belangrijke hervormingen van de Europese Unie moeten worden besloten krijgt de Europese Raad de vorm van *Intergouvernementele Conferentie* (ICG).

De Raad van de Europese Unie (voorheen Raad van Ministers genoemd)

De Raad van de Europese Unie is de belangrijkste wetgevende en besluitvormende instelling van de EU. De Raad is samengesteld uit vertegenwoordigers van de regering van alle lidstaten. De Raad legt (samen met het Europees Parlement) de regels vast voor alle werkzaamheden van de Europese Gemeenschap (EG), die de eerste 'pijler' van de EU vormt. Deze eerste pijler heeft betrekking op de interne markt en het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Daarnaast is de Raad ook hoofdverantwoordelijk voor de tweede en derde 'pijler', die betrekking hebben op justitie en binnenlandse zaken enerzijds en buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid anderzijds.

De Europese Commissie

De Europese Commissie is het orgaan van de Europese Unie dat de gemeenschappelijke belangen van de Unie als geheel behartigt. Het werkt voorstellen voor nieuwe Europese wetten uit, die worden voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad. De Commissie zorgt ervoor dat besluiten van de Europese Unie naar behoren worden uitgevoerd en houdt de besteding van EU-middelen in de gaten. Tevens ziet zij erop toe dat iedereen zich aan de Europese Verdragen en Wetten houdt.

Tot voor de uitbreiding van mei 2004 telt de Europese Commissie 20 leden. De lidstaten met de grootste bevolkingsomvang leveren twee commissarissen, de kleinere lidstaten ieder één lid. Tussen de datum van toetreding van de nieuwe leden (1 mei 2004) en het aantreden van de nieuwe Commissie (in november 2004) zal de Commissie 30 leden tellen. Vanaf november 2004 zal de Commissie bestaan uit 25

van de Europese Unie. In de raadplegingsprocedure wordt alleen het advies van het Europees Parlement gevraagd en in de instemmingsprocedure moet het Europees Parlement instemmen met bepaalde belangrijke voorstellen voordat de Raad erover kan beslissen. Voor meer informatie over de bevoegdheden van het EP zie www.europarl.eu.int of www.europeesparlement.nl.

⁴ <http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/nl/index.html>.

leden, één commissaris per lidstaat. In de onderhandelingen over de Europese Grondwet is overeengekomen dat de Commissie vanaf 2014 2/3 van het aantal lidstaten zal tellen.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen doet uitspraken in geschillen over de vraag hoe de EU-verdragen en wetgeving moeten worden geïnterpreteerd. Voor ieder land zetelt er één onafhankelijke rechter in het Hof van Justitie, dat is gevestigd in Luxemburg. Uitspraken van het Hof zijn bindend voor alle lidstaten.

De Europese Rekenkamer

Het geld waarover de EU beschikt, moet in overeenstemming met de regels en op economisch verantwoorde wijze voor de beoogde doeleinden worden gebruikt. De Europese Rekenkamer, een onafhankelijke EU-instelling in Luxemburg, gaat na of het EU-geld op doelmatige en rechtmatige wijze wordt besteed.

De Europese Centrale Bank

De Europese Centrale Bank is verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke munt. De Bank beslist onafhankelijk over het Europese monetaire beleid en bepaalt bijvoorbeeld hoe hoog de rentevoet moet zijn. De belangrijkste taak van de Bank is het zorgen voor prijsstabiliteit.

De Europese Investeringsbank

De Europese Investeringsbank verleent kredieten voor de financiering van projecten die van Europees belang zijn. Dit betreft met name projecten in regio's die er niet zo goed voor staan. Formeel is de bank geen EU-institutie, maar zijn de lidstaten de aandeelhouders. De Investeringsbank draagt bij aan evenwichtige economische ontwikkeling in de Unie.

Adviesorganen

Tot slot beschikt de Europese Unie over adviesorganen, die geraadpleegd dienen te worden voordat besluiten op bepaalde gebieden genomen kunnen worden. Ten eerste is dit het Economisch en Sociaal Comité, waarin werkgevers- en werknemersorganisaties en andere belangengroeperingen vertegenwoordigd zijn. Daarnaast is er het Comité van de Regio's. Het Comité van de Regio's bestaat uit vertegenwoordigers van lokale en regionale overheidsinstellingen.

Overige begrippen

Conventie over de toekomst van Europa

In de Verklaring van Laken van december 2001 spreekt de Europese Raad haar wens uit te komen tot een discussie over de toekomst van de Europese integratie. Ter voorbereiding van een Intergouvernementele Conferentie die overeenstemming zou moeten bereiken over institutionele hervormingen, wordt een Conventie in het leven geroepen, bestaande uit regeringsvertegenwoordigers en parlementariërs uit de lidstaten en vertegenwoordigers van de Europese instellingen. De Conventie komt in de zomer van 2003 tot een ontwerp-Grondwet die de Europese Unie moet toerusten voor de toekomst. In juni 2004 bereiken de lidstaten van de EU een akkoord over de Europese Grondwet.

Europese Grondwet ⁵

De Europese Grondwet is in wezen geen echte grondwet maar een samenvoeging van de bestaande verdragen van de Europese Unie tot één verdrag. De drie hoofddoelstellingen van de Europese Grondwet zijn:

1. Het verkleinen van de kloof tussen de burger en de Europese instellingen;
2. Hervorming van het Europese institutionele bouwwerk om te kunnen blijven functioneren in een uitgebreide Europese Unie met vijftientig lidstaten;
3. Een bijdrage leveren tot een sterkere positie van de Europese Unie in de wereld

Om de kloof tussen burgers en Brussel te verkleinen zijn in de grondwet twee nieuwe instrumenten aan nationale parlementen en maatschappelijke organisaties toegekend, te weten de subsidiariteitstoets en het burgerinitiatief. Ook zijn er nieuwe maatregelen ter verhoging van de transparantie van EU-besluitvorming in de grondwet opgenomen. Tot slot is de regelgeving over grensoverschrijdende beleidsterreinen als criminaliteit, terrorisme en het asielzoekersvraagstuk grondig herzien.

Met het oog op het goed kunnen blijven functioneren van de vergrote Unie van 25 lidstaten zijn er veel institutionele hervormingen voorgesteld. Het aantal leden van de Europese Commissie is teruggedrongen, de stemprocedures in de Raad van Ministers is herzien, en de werkwijze van het Europese Hof van Justitie is vereenvoudigd. Ook is het aantal wetsinstrumenten drastisch ingeperkt. Daarnaast zijn de spelregels voor lidstaten voor het behoud van hun EU-lidmaatschap geëxpliciteerd en is de mogelijkheid opgenomen om de Europese Unie vrijwillig te verlaten.

Verder zijn er meer mogelijkheden geschapen voor militair optreden onder EU-vlag. Ook zal de Europese Unie rechtspersoonlijkheid krijgen zodat zij zich in internationale organisaties zoals de VN als organisatie kan vertegenwoordigen.

Democratie en de grondwet

Relatief kleine veranderingen van de Europese democratie die in de Grondwet worden voorgesteld liggen enerzijds op het vlak van een verdere uitbouw van de representatieve democratie. Zo krijgt het Europees Parlement meer bevoegdheden. Daarnaast worden de nationale parlementen meer betrokken bij de Europese beleidscyclus, zoals bij de hierboven genoemde subsidiariteitstoets. Wanneer één derde van het aantal nationale parlementen tegen een voorgenomen Europese regel is, moet de Europese Commissie deze intrekken. Ook op het terrein van transparantie probeert men vooruitgang te boeken door meer openbaarheid in Europese Raad na te streven. Naast de veranderingen die ter versterking van de representatieve democratie zijn voorgesteld, zijn ook bepalingen opgenomen ter versterking van de participatieve democratie en de betrokkenheid van burgers en civil society bij de Europese politiek. Zo krijgen burgers de mogelijkheid om via het 'burgerinitiatief' de Commissie uit te nodigen een wetsvoorstel in te dienen op een terrein waarop zij Europese wetgeving nodig achten. Het initiatief moet worden gesteund door minstens 1 miljoen burgers uit 'een significant aantal'⁶ lidstaten.

⁵ Zie www.grondweteuropa.nl

⁶ Citaat uit: 'Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa', CIG 87/04, 6-8-2004, geraadpleegd september 2004 via www.grondweteuropa.nl.

Daarnaast gebiedt de Grondwet instituties van de Unie haar burgers en vertegenwoordigende organisaties mogelijkheden te bieden om hun visie op Europese zaken kenbaar te maken. Daartoe moeten de instellingen van de Europese Unie een 'open, transparante en regelmatige dialoog'⁷ onderhouden met de civil society. De Commissie wordt opgedragen brede consultaties uit te voeren met betrokken partijen. Wanneer de lidstaten de Grondwet hebben geratificeerd zullen deze veranderingen doorgang vinden. In een aantal landen, waaronder Nederland, kan de bevolking zich via een referendum uitspreken over de Grondwet. Alleen in Denemarken en Ierland betreft het bindende referenda.

Intergouvernementeel versus supranationaal

Binnen de Europese Unie worden twee soorten besluitvorming gemengd. De supranationale of communautaire en de intergouvernementele methode. De supranationale methode is van toepassing op onderwerpen die vallen binnen de eerste pijler van de Europese Unie, ofwel op de interne markt en het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Bij de supranationale methode hebben de lidstaten de beslissingsbevoegdheid overgedragen aan de communautaire instellingen. Het initiatief voor regelgeving op deze terreinen is voorbehouden aan de Europese Commissie, er is een actieve rol van het Europees Parlement en de Raad stemt in het algemeen met gekwalificeerde meerderheid. Voor onderwerpen van de tweede en derde pijler van de Europese Unie, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en samenwerking in het kader van justitie en binnenlandse zaken, hebben de lidstaten hun beslissingsbevoegdheid niet overgeheveld naar de communautaire instellingen. De besluiten komen tot stand via intergouvernementele samenwerking. Op deze onderwerpen hebben de Europese Commissie en het Europees Parlement een minder grote rol.

Hoewel in de afgelopen jaren een groeiend aantal terreinen is ondergebracht bij de eerste pijler, constateren commentatoren van de Europese integratie dat het gewicht van de supranationale Europese Commissie afneemt ten gunste van het gewicht van de intergouvernementele Europese Raad.

Kopenhagencriteria

Regeringsleiders van de Europese Unie hebben besloten dat landen tot de Unie worden toegelaten wanneer zij aan de *Kopenhagencriteria* voldoen. In het kort komt het erop neer dat de landen in aanmerking komen voor het lidmaatschap van de Europese Unie als zij beschikken over stabiele instellingen die democratie, de rechtsstaat, mensenrechten en bescherming van minderheden garanderen, een vrije markteconomie kennen die het hoofd kan bieden aan de concurrentiekracht van de Unie, en aan de verplichtingen van het lidmaatschap kunnen voldoen door de Europese regelgeving, het zogenaamde *acquis communautaire*, over te nemen.

Open coördinatiemethode

De open coördinatiemethode wordt oa. toegepast op het terrein van sociaal beleid. Het principe is dat de lidstaten geen bevoegdheden overdragen aan de Europese

⁷ Citaat uit: 'Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa', CIG 87/04, 6-8-2004, geraadpleegd september 2004 via www.grondweteuropa.nl.

instellingen maar in onderlinge coördinatie zelf hun nationale beleid ontwikkelen langs de lijnen van algemene op Europees niveau geformuleerde doelstellingen. De open coördinatiemethode vindt haar oorsprong in 2000 toen tijdens de top van Lissabon werd besloten dat Europa in het komende decennium moest uitgroeien tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. In Lissabon zijn bewust geen afspraken gemaakt over de wijze waarop deze doelstellingen behaald moeten worden, zodat de lidstaten de vrijheid hebben om maatregelen te implementeren op een manier die het beste past bij hun samenleving en verzorgingsstaat. Deze open coördinatiemethode wordt op steeds meer beleidsterreinen in de EU toegepast.⁸

⁸ Zie Dekker, P. et al. (2003). Sociaal Europa. Europese Verkenning I. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Planbureau, p. 29.
Sneekes, I. (2002). 'Maatwerk in Europees sociaal beleid' In: 'Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie' (Bijlage 6, p. 211-253). Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (Advies 28).