

1. De moraal van de vergelijking

Ontwikkelingen en veranderingen in de Nederlandse samenleving worden sinds 1974 iedere twee jaar in het Sociaal en Cultureel Rapport geboekstaafd in het licht van het overheidsbeleid op het gebied van het sociaal en cultureel welzijn. Een enkele keer wordt de situatie in Nederland dan vergeleken met die in andere landen. Vaker echter wordt rekening gehouden met de invloed van ontwikkelingen elders op wat er in Nederland gebeurt.

Het *Sociaal en Cultureel Rapport 2000* is na het *SCR 1990* het tweede dat helemaal in het teken staat van de internationale vergelijking. Het perspectief blijft Nederlands en dat betekent dat de vergelijking toch vooral bedoeld is om te zien waar Nederland staat en hoe goed Nederland het op een reeks prestatie-indicatoren doet in vergelijking met de landen van de EU en de OESO.

De uitkomsten zijn in veel opzichten verrassend en soms ook verwarrend. Verrassend is zeker dat Nederland op veel punten minder uitzonderlijk is dan het zelf graag denkt; verwarrend toch ook dat soms de prestaties duidelijk achter blijven bij de eigen verwachtingen, ook in vergelijking met andere landen. Wat een of twee decennia geleden nog als een absolute voor-sprong gezien kon worden, is in sommige gevallen omgeslagen in een achterstand. Wat traditioneel een zwak punt was, blijkt echter ook gevoelig geweest te zijn voor een op verbetering van de prestatie gericht beleid. Uiteraard zijn de verschillen met andere landen en andere tijden soms moeilijk te interpreteren. Er kan ook reden zijn te twijfelen aan de vergelijkbaarheid van bepaalde cijfers. Op veel gebieden zijn ook nog helemaal geen goede prestatie-indicatoren voor een internationale vergelijking beschikbaar.

Het *Sociaal en Cultureel Rapport 2000* zal de technische discussie over de definitie van goede indicatoren en de verwerving van goede gegevens zeker een belangrijke nieuwe impuls geven. Deze epiloog heeft een andere bedoeling en stelt de vraag naar de aard en de bedoeling van het onderling vergelijken van landen en verzorgingssystemen. Wat is de filosofie van het vergelijken en welke moraal kan er aan ontleend worden? Hier is dat geen vraag meer voor onderzoekers, die in de vorige hoofdstukken immers al het vergelijkbare kritisch op een rijtje hebben gezet, maar voor politici en beleidsmakers. Voor hen is het geen kwestie van meten en weten, maar van wegen en kiezen.

2. Goed, beter, best

Het gaat goed met Nederland, hoe zou het nog beter kunnen gaan? Als het ook met de Nederlanders al heel goed gaat, wat zou dan voor ons nog het 'beste' kunnen zijn? Uit het gebruik van de vergelijkende en overtreffende trap blijkt al dat we op zoek zijn naar een grondslag voor de vergelijking en naar een criterium om een verschil te kunnen beoordelen. In dit *Sociaal en Cultureel Rapport 2000* wordt Nederland op een aantal terreinen vergeleken met vooral de landen van de Europese Unie en met het gemiddelde van de EU als geheel, maar soms ook met de leden van de OESO. Landen die op positief gewaardeerde indicatoren (levensverwachting, eigenwoningbezit) een hogere score halen dan Nederland, lijken het dan beter te doen dan wij. Als vanzelf dringt zich vervolgens de vraag op waarom dat zo is en wat we moeten doen om op dit specifieke gebied ook tot de kopgroep van het Europese peloton te gaan behoren.

Gaat het echter om een negatief gewaardeerd kenmerk (werkloosheid, analfabetisme), dan is een hoog cijfer juist het bewijs dat een land het niet goed doet. Horen we daar niet bij, dan kijken we ook nauwelijks meer om naar de achterblijvers. Gaat het ons zelf op dit punt niet zo goed, dan richt de blik zich naar voren en blijft de vraag knagen hoe en tegen welke prijs verbetering mogelijk is. Niet altijd is duidelijk of een verschil positief of negatief gewaardeerd moet worden: de arbeidsparticipatie in de Verenigde Staten ligt bijna 30% hoger dan in Nederland, het hoofdelijk inkomen in dollars is toevallig ook ongeveer 30% hoger, maar de koopkracht van een dollar is in de Verenigde Staten niet veel meer dan een gulden. Wie doet het nu beter?

Het antwoord op die vraag is ook aan de hand van de steeds talrijker wordende kwantitatieve indicatoren nooit helemaal te geven, ook niet als deze gebundeld en gewogen worden om een totaalbeeld op te leveren. De verschillen tussen landen worden dan wel nauwkeuriger bepaald, maar de waardering van de verschillen blijft toch problematisch. 'Beter' en 'best' lijken wel kwantitatieve grootheden en zo worden ze ook vaak gebruikt, maar het zijn uiteindelijk toch vooral kwalitatieve grootheden die leiden tot een beoordeling van een gemeten verschil. De redenering die daarbij gevolgd wordt, blijft meestal impliciet, omdat er consensus bestaat over de richting van het oordeel. Dat is eigenlijk jammer, want zo blijft bijvoorbeeld de discussie achterwege over de vraag hoe 'goed' het is dat mensen moeten werken bij gebrek aan een voldoende stevig vangnet in de sociale zekerheid en hoeveel 'beter' het is dat vakantie beperkt blijft tot een of twee weken per jaar, zoals in de Verenigde Staten en Japan maar al te vaak voorkomt. Als de zuigelingensterfte in Nederland tot 5,6 per 1000 kinderen in het eerste levensjaar is gedaald, maar in enkele andere landen om ons heen al duidelijk lager ligt, is dat verschil dan zo belangrijk dat daarvoor bijvoorbeeld de typisch Nederlandse traditie van de niet-klinische bevalling zou moeten worden opgegeven? Kan het ook betekenen dat kritischer gekeken moet worden naar de IVF-praktijk en naar de almaar hoger wordende leeftijd waarop een Nederlandse vrouw haar eerste kind krijgt? Betekent kritisch kijken ook meteen het inzetten van een beleid om het anders te gaan doen?

Of omgekeerd: als het aantal harddruggebruikers in Nederland in internationale vergelijking laag blijkt te liggen, waarom overtuigt dat dan bijna geen enkel land van de superioriteit van het Nederlandse drugsbeleid? Dat beleid wordt volledig los van zijn resultaten door de internationale critici vaak op zijn interne merites beoordeeld en valt dan ongunstig op door zijn relatieve mildheid. Bovendien – en dat is de critici niet ontgaan – is het niet duidelijk in hoeverre het relatief lage aantal harddruggebruikers in Nederland ook werkelijk een gevolg is van een niet al te hardvochtig beleid. Misschien houdt dat alleen het aantal drugsdoden beperkt, maar zelfs dat is niet zeker.

De vragen die hier gesteld worden, laten wel zien dat voor het trekken van nationale beleidsconclusies uit internationale vergelijkingen en rangordes meer nodig is dan het vaststellen van de afstand tot de beste presteerder op de desbetreffende indicator. Voor de winst die behaald kan worden door een beleidswijziging, zal in veel gevallen een prijs betaald moeten worden in andere valuta dan simpelweg meer geld of meer inspanning. In het moeilijkste geval kan het zelfs gaan om een afweging tussen twee of zelfs meer van hoog belang geachte waarden en vrijheden. Wat op het eerste gezicht 'beter' lijkt, hoeft niet altijd goed te zijn en al evenmin tot het beste resultaat te leiden.

3. Pas op je plaats

Prestatie-indicatoren, zoals gepresenteerd in dit SCR, staan dus minstens ten dele voor betwistbare verhalen over wat goed, beter en best is. Om de beoordeling zelf beter te maken worden in steeds meer gevallen indicatoren gewogen en gebundeld in een index, die soms al de kwaliteit van een eigen verhaal heeft (zo is de Quetelet-index van een maat voor de verhouding tussen lengte en gewicht van een persoon uitgegroeid tot een verhaal over de gezondheidsrisico's die iemand kan lopen). De UN Human Development Index vat in één cijfer op een schaal van 0-1 de welvaart en het welzijn van een land samen. De 25 hoogst ontwikkelde landen scoren allemaal 0.9 of hoger (hoewel ze onderling weer heel verschillend zijn), de 25 laagst ontwikkelde tussen minder dan 0.2 en 0.35. Ook tussen hen zijn de verschillen weer zeer groot, maar de rangorde van de index werkt politiek ook zonder dat het verhaal van de verschillen wordt verteld.

Het probleem van de beoordeling van de verschillen wordt daardoor overigens meer vermeden dan opgelost. De *World Health Organization* heeft dat in 2000 tot haar schade moeten ontdekken in de pogingen in het World Health Report 2000 tot een gewogen rangorde van de gezondheidszorgsystemen in de wereld te komen. De WHO-index doet Frankrijk op de eerste en Nederland op de zeventiende plaats belanden, na landen als Monaco en San Marino, maar ruim voor Denemarken en Canada, die Marokko en Colombia voor moeten laten gaan. Dat is natuurlijk vreemd, zoals het ook vreemd is dat EU-landen waarvan de bevolking aangeeft erg ontevreden te zijn met de gezondheidszorg (Griekenland, Italië) veel hoger in de rangorde eindigen. De op het eerste gezicht wat bizar aandoende volgorde is een gevolg van de wegingsprocedure die de WHO heeft toegepast. De Health Systems Index meet een *overall performance* waarin ook aspecten als de gelijkheid van de verdeling van de kosten over de bevolking (los van de absolute hoogte van de kosten) en de toegankelijkheid van de zorg door bijvoorbeeld een volksverzekering is meegenomen (los van de omvang of het niveau van het zorgpakket). Nederland zou zeker hoger geëindigd zijn, wanneer de particuliere ziektekostenverzekering als de sociale verzekering beschouwd zou zijn die het eigenlijk is. Nu gaat de WHO uit van een beperkte werking van het ziekenfondssysteem: slechts 60% van de bevolking is verplicht verzekerd.

Je-plaats-kennen is in veel gevallen je-plaats-verkennen in relatie tot de omgeving. De WHO-index laat zien hoe een ongelukkige verkenning tot vreemde uitkomsten kan leiden.

Het kan ook subtieler, zeker wanneer het accent al meer op de beoordeling dan op de verkenning zelf kan liggen. Zo wordt in West-Europa een relatief gering verschil tussen de hoogste en laagste inkomens in een samenleving eerder gunstig beoordeeld dan in de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk. Een geringe variatiebreedte in inkomensverschillen wordt dan gezien als een indicator van sociale gelijkheid. In meer kapitalistisch georiënteerde landen zal men er eerder een indicator van individuele onvrijheid in zien, die nadelig werkt op de motivatie tot ondernemerschap. Nederlanders zullen in Geert Hofstedes bekende cultuurvergelijkende studies hun karakterisering als 'zorgend' en 'feminien' volk eerder als een bijdrage aan een positief collectief zelfbeeld waarderen dan Zuid-Europeanen, die er waarschijnlijk minder bezwaar tegen hebben met 'masculiene' eigenschappen te worden opgezadeld. Zij zijn in dit opzicht geen voorbeeld voor ons en wij niet voor hen.

Bevindingen in termen van 'meer' en 'minder' hoeven, los van hun betwistbaarheid, ook niet op zichzelf al een reden te zijn om tot beleid over te gaan. In Nederland staan minder musea dan in Zwitserland, maar zeker gezien het toch respectabele aantal van de al aanwezige musea en hun goede bereikbaarheid zullen in ons land weinigen in de Zwitserse situatie een oproep willen zien tot de stichting van meer musea. Die expansie treedt bovendien zonder vergelijkingsgetallen toch wel op. De groei-impuls zal in dit geval eerder voortkomen uit een intern

gevoelde noodzaak dan uit een externe vergelijking op basis van prestatie-indicatoren. Dat neemt niet weg dat ook hier vaak van internationale vergelijkingen gebruikgemaakt wordt, meestal om te laten zien dat Nederland achterloopt bij de ontwikkelingen elders.

4. Geluk als benchmark

Het is misschien niet toevallig dat juist in de tijd dat iedereen de ideologische veren heeft afgeschud de stofjas van de *benchmarking* zo gemakkelijk wordt aangeschoten. De vergelijking van de eigen prestaties met die van anderen laat als vanzelf zien wie de besten zijn en wie dus als toetssteen voor het eigen beleid gebruikt moet worden. Als het lukt de prestatie-indicator zo te kiezen dat de beste niet eenvoudigweg degene is die het hoogste scoort, maar dat de hoogste score inderdaad de beste laat zien, is er al veel gewonnen. Zelfs dan blijft nog de vraag of de prijs die betaald zou moeten worden om eenzelfde of zelfs nog hogere score te bereiken, wel de moeite waard is. Dat is een alledaagse manier om te zeggen dat de verbetering die op het ene punt nagestreefd wordt ook voldoende moet opwegen tegen een verlies aan kwaliteit op ander gebied.

Dat is een reëel probleem, zoals zichtbaar wordt in het dilemma dat kan ontstaan door het streven naar volledige arbeidsparticipatie van de getrouwde vrouw. Is het verlies in kwaliteit aan gezinsleven en opvoedingsbetrokkenheid dat daar het gevolg van zou kunnen zijn, dat waard? Vrouwen (en mannen) beantwoorden die vraag nu steeds individueel en vaak noodzakelijkerwijze opportunistisch, afhankelijk van hun financiële situatie, hun carrière-perspectief. Op maatschappelijk en politiek niveau lijkt met het leerstuk van de 'arbeidsplicht' voor man en vrouw een principiële keuze gemaakt te zijn. In de praktijk ligt het allemaal wat minder scherp en lijkt meer dan in de arbeidsplicht zelf een rechtvaardiging voor het beleid gezocht te worden in het streven naar een gelijke inzet in arbeid, huishouden en opvoeding van beide partners. Gelijkheid tussen partners en evenwicht in de relatie zijn criteria waar mensen zich goed in kunnen herkennen, maar het blijft de vraag of daarmee nu echt het laatste woord is gezegd en of het wel zo vanzelfsprekend is dat de overheid hier als morele entrepreneur optreedt. Staat het ideaal van gelijkheid hier niet het even hoog geschatte ideaal van de vrijheid in de weg? Dit SCR laat zien hoe Nederland er op een hele reeks van prestatie-indicatoren voor staat in vergelijking met een groot aantal landen met een vergelijkbaar niveau van economische en maatschappelijke ontwikkeling. De vergelijking beperkt zich tot de gelukkige landen wier bevolking goed gevoed, gekleed en gehuisvest is. Het gaat om landen waar scholing en werkgelegenheid voor heel de bevolking de norm zijn, waar gezondheidszorg voor iedereen toegankelijk is en waar oorlog nog hooguit een herinnering vormt. Van de ongeveer tweehonderd landen in de wereld passen er misschien veertig in dit gezelschap en daarvan worden de tien tot twintig van de meest welvarende en hoogst ontwikkelde in dit rapport onderling vergeleken. Dat relativeert de verschillen tussen hen en tegelijkertijd maakt het duidelijk dat op mondiaal niveau de verschillen tussen de groep van de rijkste en rijke landen enerzijds en bijna alle andere, maar zeker de veertig armste landen anderzijds zeer groot is. Dat er tussen de armere landen onderling ook weer grote verschillen in welvaart en welzijn bestaan, valt daarbij in het niet.

De verdeling tussen rijke en arme landen is hard en zelfs op de middellange termijn behoorlijk onwrikbaar. Een goede en slechte score zegt hier wel degelijk wat, maar toch: boven een bepaalde, niet eens zo heel hoge drempel van veiligheid, zekerheid, vrijheid en welvaart is er geen objectief criterium meer om geluk en welzijn te meten. De dan nog geldende prestatie-indicatoren krijgen pas subjectief betekenis in het licht van wat de bevolking zelf in het eigen leven en voor de samenleving belangrijk vindt, en dat dan weer voorzover men ook vindt dat

de overheid daar een taak in te vervullen heeft. Het is opvallend dat in enquêtes waarin mensen in Nederland gevraagd wordt wat zij van de politiek verwachten en welke belangrijke taken zij voor de politiek zien weggelegd, de antwoorden sterk tenderen naar de verschaffing van een basale vorm van zekerheid en veiligheid. Dat gaat dan zowel om de bescherming tegen de gevolgen van ziekte en werkloosheid als om de strijd tegen criminaliteit en milieuvervuiling. Ten aanzien van arbeid en milieu is men in Nederland nu tevreden, ten aanzien van onderwijs, gezondheidszorg en criminaliteitsbestrijding is het oordeel steeds kritischer geworden. Brandpunten van de aandacht in de media zijn hier onderwerpen als zinloos geweld, de wachtlijsten in de zorg voor ouderen en gehandicapten, de achterblijvende leerprestaties van allochtonen.

Economische prestatie-indicatoren zijn niet noodzakelijk harder dan sociale of culturele, maar ze zijn wel dwingender in hun beleidsconsequenties. De nationale welvaart is in toenemende mate afhankelijk geworden van de volledige en ongeclausuleerde deelname aan het economische wereldsysteem. De vergelijking tussen landen vindt ook binnen het kader van dat systeem plaats. Landen die binnen dat systeem en volgens de criteria van dat systeem achterblijven, merken dat hun armslag op ander gebied ook korter wordt. Zonder succesvol werken aan welvaart valt er steeds minder te werken aan welzijn, en lopen de welzijnstekorten op bij een gelijktijdig teruglopen van de middelen om daar wat aan te doen: precies de situatie waar de Nederlandse verzorgingsstaat tijdens de jaren tachtig in heeft verkeerd. Ook in een Sociaal en Cultureel Rapport hoort daarom een hoofdstuk dat een beeld geeft van de economische prestaties van Nederland. Welvaart en werk zijn de basisvoorwaarden voor een verzorgingsstaat. In hoogontwikkelde samenlevingen is de maatschappelijke organisatie van 'geluk' afhankelijk van geld. Niemand kan nog selfsupporting zijn, zelfs voor het laagst aanvaardbaar geachte niveau van verzorging is relatief veel geld nodig. Verzorgingsstaten garanderen hun burgers, al hun burgers, minstens dat niveau en meten hun eigen succes ook af aan hun vermogen iedereen een fatsoenlijk bestaan te garanderen en tegelijkertijd het gebruik van deze garantie zo beperkt mogelijk te houden. Idealiter zou de verzorgingsstaat als sociaal zekerheidssysteem een virtueel systeem zijn: beschikbaar, maar zelden nodig.

Verzorgingsstaten kunnen natuurlijk geen individueel en persoonlijk geluk garanderen, maar de voorzieningen van de verzorgingsstaat kunnen enerzijds een diepe val in het ongeluk voorkomen – en dat is wereldhistorisch gezien nog steeds een unieke prestatie – en anderzijds de opstap bieden naar een betere realisering van de mogelijkheden en capaciteiten van het individu. De schaal waarop de verzorgingsstaat dat in de afgelopen halve eeuw heeft gedaan, is eveneens uniek.

5. Het verleden als vergelijking

'25 jaar sociale verandering' was het thema van het *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Ook in een land waar ogenschijnlijk nooit iets gebeurt, blijken de veranderingen dan groot. Enkele cijfers waren voldoende om dat te laten zien. Het aantal inwoners steeg in het laatste kwart van de eeuw met 16%, maar het aantal allochtonen met bijna 400% tot zo'n 8 à 9% van de bevolking. De huishoudens werden veel kleiner, maar hun aantal nam met 60% snel toe, evenals het aantal huizen. Het aantal auto's verdubbelde in 25 jaar en het aantal mobiele telefoons zo ongeveer ieder jaar in het laatste decennium. Van de werkende bevolking was aan het einde van de twintigste eeuw meer dan 25% in het bezit van een HBO-of WO – diploma. Het aantal dissertaties (ongeveer 2500 per jaar) lag toen even hoog als het totale aantal studenten honderd jaar eerder.

Veel van deze ontwikkelingen was 25 jaar geleden onvoorspelbaar. Zelfs nog maar tien jaar geleden hadden slechts weinigen de visie en de durf het huidige tekort aan arbeidskrachten te voorspellen. De groeicijfers van de economie blijken zelfs op de korte termijn van een jaar al een aantal jaren onvoorspelbaar hoog te zijn. De vlucht van de werkelijkheid onttrekt zich aan de tucht van de modellen. De zorgelijke vraag wanneer de was van Icarus' vleugels zal gaan smelten, verliest met de opgewekte wiekslag van weer een kwartaal economische groei aan betekenis. De economische prestatie-indicatoren wijzen nog steeds naar boven.

Over een kwart eeuw gezien waren de veranderingen al grotendeels onvoorspelbaar, over een hele eeuw gezien zijn ze weinig minder dan onvoorstelbaar. Tussen 1900 en 2000 verdriedubbelde het aantal inwoners van ruim 5 miljoen tot bijna 16 miljoen (tussen 1800 en 1900 was ook al een ruime verdubbeling opgetreden). Het nationaal product per hoofd van de bevolking werd 125 keer zo groot (reëel bijna 5 keer zo hoog), het BBP steeg van nog geen twee miljard naar meer dan 800 miljard gulden. Armeezorg veranderde in sociale zekerheid voor alle bejaarden, de arbeidsongeschikten en de werklozen, bij elkaar meer dan een kwart van de bevolking. Het kiesrecht veranderde van een recht voor een relatief kleine groep mannen in een algemeen kiesrecht voor iedere volwassene. Het aantal huizen werd bijna vijf keer zo groot (met gemiddeld ook meer kamers en veel meer comfort). De levensverwachting nam met meer dan de helft toe, het geboortecijfer daalde tot eenderde, er kwamen 80 keer meer universiteitsstudenten, 500 keer zoveel fietsen, 1000 keer zoveel telefoons en meer dan 50.000 keer zoveel auto's. Wat hetzelfde bleef of werd, was de hoogte van de hypotheekrente en het aantal liters alcohol dat er per persoon werd gedronken. De jenever van toen heeft wel plaatsgemaakt voor bier en wijn. Het genieten van het sociale drinken heeft de plaats ingenomen van het verdrinken van het sociale verdriet.

De eerste eeuw van Nederland als nationale eenheidsstaat begon moeizaam. Pas in de tweede helft van de negentiende eeuw weet Nederland aansluiting te vinden bij de internationale economische, politieke, sociale en culturele ontwikkeling. Kijkend naar de levensverwachting (nauwelijks meer dan 40 jaar), het inkomen per hoofd van de bevolking, het gemiddelde opleidingsniveau en de aanwezige infrastructuur was Nederland omstreeks 1850 er niet veel beter aan toe dan de meeste ontwikkelingslanden nu. In termen van nu zou er toen meer reden zijn geweest te spreken van het Bangladesh van het Noorden dan prat te gaan op het bezit van een Venetië van het Noorden, dat nog altijd gevangen zat in de stadsmuren van tweehonderd jaar eerder.

In het laatste kwart van de negentiende eeuw gaat de ontwikkeling zeer snel en dat heeft uiteindelijk gemaakt dat de vergelijking tussen 1800 en 1900 zo'n sterke opgaande lijn laat zien. Met enkele dieptepunten – de wereldoorlogen, de economische crises van de jaren dertig en tachtig –, is de lijn in de twintigste eeuw nog sterker omhoog gegaan, met zelfs nog een nieuwe versnelling in de jaren negentig. Toch lijkt het onvoorstelbaar dat op nog steeds hetzelfde grondgebied in deze eeuw weer een slag in de orde van grootte van de twintigste eeuw gemaakt zal kunnen worden. De ontwikkeling zal er anders uit gaan zien. In de twintigste eeuw is het gelukt de achterstand van de meerderheid van de bevolking ten opzichte van een economisch, sociaal en cultureel bevoorrechte minderheid op te heffen. Dat is een enorme prestatie geweest, die op de tijdas van de prestatie-indicatoren nog tot in het laatste kwart van de vorige eeuw te herkennen valt. Dat is niet alleen in Nederland het geval geweest, maar in de meerderheid van de landen waarmee vergeleken wordt.

De cijfers van de Zuid-Europese landen laten zelfs zien hoe goed zij er in geslaagd zijn in nauwelijks meer dan het laatste kwart van de eeuw het verschil met de buurlanden ten noorden en ten westen voor een groot deel in te lopen. In enkele gevallen, zoals op het gebied van de levensverwachting of het opleidingsniveau, lijkt er zelfs sprake van meer dan een inhaalactie.

Wat er uitziet als een convergentie blijkt bij nader inzien toch eerder een stagnatie in het 'noorden' en een demarrage in het 'zuiden' te zijn. Als de cijfers kloppen, zou dat op termijn een nieuwe divergentie kunnen betekenen, bijvoorbeeld op het gebied van de volksgezondheid, de levensverwachting of het opleidingsniveau. De zuidelijke landen profiteren dan van de voordelen van een gezonder samengesteld dieet in combinatie met de ook daar tot ontwikkeling gekomen verworvenheden van een goede gezondheidszorg en een verbeterde bescherming op het werk en in het verkeer. Dat de noordelijke landen 'mediterranisieren' door de overname van een zuidelijke levensstijl en een geleidelijke acceptatie van eetgewoonten uit die landen is in geen enkele officiële prestatie-indicator ondergebracht. Een index voor terrasstoelen, wijnconsumptie en olijfoliegebruik zou ons hier al behoorlijk op weg helpen.

Aan het eind van de twintigste eeuw is voor de meerderheid van de Nederlandse bevolking beschikbaar gekomen en gebleven, wat een eeuw eerder alleen voor de rijken weggelegd was: bestaanszekerheid, een huis met alles erop en eraan, comfort in het dagelijks leven, een goede opleiding, medische zorg, deelname aan sport en kunst, vakantie en uitgaan, interessant werk en veel vrije tijd, reizen en telefoneren, politieke invloed en vrijheid van keuze op alle belangrijke gebieden van het leven. Het lijkt vanzelfsprekend, maar dat was het zelfs maar vijftig jaar geleden nog allerminst, al zijn telefoon, trein, auto en sport nog uitvindingen van de negentiende eeuw. Vanzelfsprekend en algemeen is dit alles en nog veel meer pas in het laatste kwart van de vorige eeuw geworden. Het goedkoop worden van wat alleen rijken zich konden permitteren, is een van de belangrijkste ontwikkelingen van de twintigste eeuw geweest.

Anders dan in het begin van die eeuw gevreesd werd, heeft dat uiteindelijk niet tot het verdwijnen van het individu in de massa, maar tot de individualisering van de massa geleid.

De ontwikkeling in de eenentwintigste eeuw kan zich niet langer alleen meer laten leiden door de spiegeling van de glans van de luxe van vorige generaties. De mogelijkheden van vergelijking met hen – en daarmee met wat een index van algemene wenselijkheid was – zijn nog wel niet uitgeput, maar het gaat dan toch hoogstens om meer en beter van hetzelfde. De eenentwintigste eeuw zal versterkt de dimensies toevoegen, waar ook de rijksten ons honderd jaar geleden zeker om zouden benijden: technologie, informatica en biogenetica. Alles wat ons leven sneller, gemakkelijker, veiliger, langer en gezonder, maar inderdaad soms ook riskanter maakt.

6. Achterblijvers, nieuwkomers en gevestigden

Vergelijkingen onthullen zowel successen als tekorten, maar vooral die laatste houden de aandacht gevangen. Daar ligt ook in overwegende mate het werkgebied van het beleid van de overheid in haar functie van bewaker van de verzorgingsarrangementen. In belangrijke mate concentreert zich de aandacht op enerzijds het verzachten van het achterblijven van een minderheid van de eigen bevolking en anderzijds het opheffen van de achterstand van de grote groepen nieuwkomers, die zich in vrijwel alle westerse landen gevestigd hebben. Op dat laatste punt hebben de Europese landen opvallend weinig prestatie-indicatoren te bieden die ook onderling vergelijkbaar zijn. Op Europees niveau is in kwantitatieve zin over de integratie van de etnische minderheden nog altijd weinig bekend. In dit SCR is er dan ook geen apart hoofdstuk aan gewijd. Toch ligt in het vraagstuk van de integratie van minderheden voor alle landen van de EU en de OESO, bij alle verschillen in de aard en de omvang van de migratie, een belangrijke, zo niet gemeenschappelijke, dan toch minstens gelijke opgave in de komende jaren. De komst van grote aantallen immigranten is de sociale kwestie van de late twintigste eeuw gebleken, die in de eerste helft van de eenentwintigste eeuw tot een oplossing zal moeten worden gebracht.

Veel meer gegevens zijn er over de achterblijvers uit de eigen samenleving: de langdurig werklozen, de chronisch zieken en verstandelijk gehandicapten, de arbeidsongeschikten, de maatschappelijk marginalen, de ongehuwde moeders en al die anderen die mogen hopen dat de generositeit van de verzorgingsstaat voor hen een recht is geworden. Het bijzondere van de verzorgingsstaten, zeker van de Europese, is dat ze hen wel meetellen als leden van de reguliere samenleving, maar in economische zin geen ruimte bieden aan hun arbeidskracht, zelfs niet in een tijd van overspanning van de arbeidsmarkt. Er is in dit opzicht meer dan een nuance verschil met de Verenigde Staten, waar men pas werkelijk deel uitmaakt van de samenleving als men voor het eigen levensonderhoud kan zorgen.

De druk om daar ook inderdaad zelf voor te zorgen is zeker zo groot als de verwachting daartoe ook de mogelijkheid te hebben en de bereidheid daarvoor ook maximaal beschikbaar te zijn. De arbeidsparticipatie in de VS is dan ook zeer hoog, de arbeidsmarkt zeer beweeglijk en de sociale zekerheid weinig beschermend. De *American dream* hoort op eigen kracht werkelijkheid te worden en dat maakt de *pursuit of happiness* ook tot een in geld uit te drukken doel. De vrijheid van handelen die daaruit voortvloeit, levert ook de bereidheid op om het extreem grote verschil in inkomen tussen de bovenste tien percent en de onderste tien percent van de samenleving maatschappelijk aanvaardbaar te vinden. Een hoog inkomen is een beloning, die ook maatschappelijk onderscheidend werkt. Economisch succes is sociaal succes.

De vraag welke maatschappij- en mensvisie de voorkeur verdient: de corporatief-continentale of de competitief-Angelsaksische, kan niet alleen beantwoord worden met een verwijzing naar de resultaten. De filosofie van de eigen historie is hier ook moraal. De Verenigde Staten vormen historisch gesproken een door zijn bevolking gekozen land waar de migrant zich moest bewijzen in zijn aanspraak om erbij te horen. In de landen van de Europese Unie was geboorte het bewijs dat men erbij hoorde. Het bewijs van bestaan is in Europa de inschrijving in het bevolkingsregister, in de VS de green card die toegang biedt tot de arbeidsmarkt.

Dat verschil, gechargeerd als het is, verklaart toch ook ten dele waarom het concept van de verzorgingsstaat in essentie Europees is gebleven. De verzorgingsstaat omvat in principe alle burgers van de rechtsstaat, maar, eveneens in principe, ook niemand daarbuiten.

Verzorgingsstaten zijn daarom erg gespist op de afgrenzing van het bereik van hun arrangementen. 'Onbegrensde zorg' is alleen mogelijk in een begrensde wereld. Verzorgingsstaten streven dan ook naar een in alle opzichten transparante samenleving. Om hun burgers goed te kunnen bedienen moeten de instanties van de verzorgingsstaat alles over iedereen en van elke burger alles weten. Verzorgingsstaten hebben geïnformeerde overheden en een geadmireerde bevolking. Dat is nodig om de verzorgingsvraag goed te kunnen bepalen, de noodzakelijke afdrachten te kunnen uitrekenen en het aanbod op de juiste plaats op het juiste moment in de juiste mate bij de juiste burgers te kunnen plaatsen.

Als verzorgingsstaat heeft de overheid een probleem met 'buitenstaanders' die ook graag als gebruikers van het aanbod willen optreden, maar er is ook een probleem met de 'gevestigden'. De overheid wordt door de mondiger geworden burger, een effect mede van de verzorgingsstaat zelf, in veel opzichten als te dwingend en regulerend beleefd. Er is behoefte aan meer vrijheid en ook aan een zekere mate van onzichtbaarheid voor het systeem en onvoorspelbaarheid ten opzichte van het systeem. De burgers proberen zich niet al te zeer als individu of huishouden te laten kennen en door de mazen van het informatienet heen te zwemmen. Ze willen ontsnappen aan de sterke regulering van hun leven door de bureaucratische regels van de overheid of benaderen het aanbod van de verzorgingsstaat calculerend met het oogmerk het eigen voordeel te maximaliseren. Wanneer bijvoorbeeld de uitkering van twee individuele personen hoger is dan die van een echtpaar, zullen meer mensen voor een relatie zonder formele bevestiging kiezen. Gebeurt dat al te veel, dan worden door de verzorgingsstaat in nieuwe

regels de grenzen van de arrangementen weer achter de ontsnapte burgers gelegd, maar ontstaan er van de weeromstuit ook weer nieuwe ontsnappingsbewegingen.

De overheid raakt de greep op de burger kwijt, tot op zekere hoogte althans, en de verzorgingsstaten zijn in een wedloop met de gebruikers van de voorzieningen gewikkeld. Dat is een wedstrijd die door de verzorgingsstaat paradoxaal genoeg alleen gewonnen kan worden wanneer het voor de gebruikers aantrekkelijker is buiten iedere vorm van sociale bescherming te blijven (in de VS bijvoorbeeld, ten dele ook in het Verenigd Koninkrijk, waar zich naast een *lower class*-verzorgingsstaat een hoogwaardig particulier aanbod op het gebied van onderwijs en zorg heeft kunnen ontwikkelen). Waar door de kwaliteit van de verzorgingsarrangementen de markt voor een particulier aanbod beperkt is, worden de grenzen van de arrangementen van binnenuit (door de eigen bevolking) opgerekt en van buitenaf belaagd door aspiranten uit andere landen. In de Europese verzorgingsstaten overheerst daarom de angst voor misbruik van de sociale voorzieningen, in de Verenigde Staten de angst voor de sociale voorzieningen zelf.

De achterblijvers zijn vaak op veel terreinen van het leven (inkomen, huisvesting, dagbesteding, gezondheidszorg, zelfs drugsverstrekking) aangewezen op de verzorgingsstaat. Voor een deel kan dat echt niet anders, omdat zij bij gebrek aan competenties zelfs op een zeer gespannen arbeidsmarkt geen reële partij zijn en dus niet voor een eigen inkomen kunnen zorgen. Steeds duikt toch weer de vraag op of veel achterblijvers niet zo afhankelijk zijn geworden van de donorlijn van de verzorgingsstaat dat iedere impuls om zelf voor het eigen leven verantwoordelijkheid te gaan dragen wordt weggenomen. Onmiddellijk daaraan gekoppeld is de vraag of bij een bepaalde vorm van begeleiding en zeker ook het voorkomen van de armoedeval niet toch ook voor deze groep een plaats op de arbeidsmarkt gevonden kan worden. De hoop, ontleend aan Amerikaanse voorbeelden, is dat werk niet alleen een inkomen genereert, maar ook maatschappelijke verantwoordelijkheid, sociale integratie en een hogere mate van zelfrespect.

7. Klein en trots

Kleine landen zijn trotse verzorgingsstaten. Als militaire machten bestaan ze alleen nog in het kader van de NAVO, hun landbouw is voor een groot deel afhankelijk van beslissingen in Brussel, hun economie gehoorzaamt de wetten van markten die zich van nationale grenzen niets meer aantrekken, wetenschappelijk, cultureel en politiek zijn het vrijwillige koloniën van de Verenigde Staten geworden. Zelfs de merkwaardige trots op quasi-nationale industrieën is vervlogen, nu zij zonder vlagvertoon supranationaal zijn geworden of door een faillissement de vlag hebben moeten strijken. Kleine en welvarende staten – Zweden, Noorwegen, Denemarken, Finland, België, Oostenrijk, Zwitserland en Nederland – ontleen een belangrijk deel van hun nationale identiteit aan de kwaliteit van hun verzorgingsstaat. Het is het beleidsgebied waar ze ook nog de grootste autonomie hebben en waar de grenzen van de staat voor een belangrijk deel ook de grenzen van de verzorging zijn en zeker van de kring van verzorgden. Toch is er iets aan het veranderen. Uit de vergelijking tussen landen in dit Sociaal en Cultureel Rapport en in het recente SCP-rapport *De maat van de verzorgingsstaat* blijkt dat de verschillen tussen grote en kleine landen en tussen landen met een hoog en een laag ontwikkelde verzorgingsstaat minder groot aan het worden zijn. Er zijn twee processen aan de gang: in hoog ontwikkelde verzorgingsstaten is de verzorging bescheidener van omvang en zeker ook van pretentie geworden; in de landen met een laag ontwikkelde verzorgingsstaat is men juist bezig geweest de verzorgingsarrangementen uit te breiden en te versterken. Bij alle verschil in regeling is toch in de landen van de EU bijna overal minstens een begin gemaakt met een verplichte verzekering tegen ziektekosten, een ouderdomspensioen, een arbeidsongeschiktheids-

regeling, een vorm van bijstand, een kinderbijslag enzovoort. Gezondheidszorg en onderwijs werden uiteraard overal al geboden, maar ook daar ziet men een bij de ontwikkeling van een verzorgingsstaat passende verbetering van de toegankelijkheid, de spreiding en de differentiatie. Tegelijkertijd is er in de verst doorgevoerde verzorgingsstaten een neiging de eigen verantwoordelijkheid van de burger op deze gebieden ook financieel weer meer aan te spreken. Uiteraard verwacht de burger dan ook weer meer een aanbod aan te treffen dat rekening houdt met zijn specifieke wensen. Dat blijkt in veel vallen nog moeilijk te zijn als het gaat om een aanbod binnen reguliere kaders. In de strikt particuliere sfeer kan alles, maar heeft ook alles zijn hoge prijs.

De systeemverschillen tussen de landen zijn nog steeds groot, maar de verschillen in uitkomst worden dat gemiddeld toch minder. Dat geldt zowel voor opleidingsniveau als levensverwachting, maar ook voor het inkomen per hoofd van de bevolking. Deze tendentie tot convergentie verklaart misschien ook waarom juist in het laatste decennium van de vorige eeuw andere factoren dan het verzorgingsniveau weer sterker de nationale identiteit lijken te gaan bepalen. Taal, geschiedenis, regio en sport winnen vergeleken met stand, klasse, godsdienst of nationaliteit aan betekenis als uitdrukkingsvormen van vooral de collectieve sociale en culturele identiteit, terwijl op het niveau van het individu vooral sekse, generatie en leefstijl als dragers van de identiteit aan betekenis winnen. Beide identiteitsvormen worden daarbij minder gezien in contrast of in competitie met traditionele vehikels van identiteit, dan in contrast met een als verwaarlozing beleefd tekort aan waardering voor een belangrijk erfgoed of een onderscheidend kenmerk. Dat leidt soms tot een versterking van het regionale gevoel, vaak gevoed door de ook geregionaliseerde massamedia en vormgegeven in collectieve belevingen, die bij nader onderzoek niet meer zijn dan *invented traditions*. Streektalen worden belangrijker, in Nederland bijvoorbeeld het Fries en het Limburgs, maar tegelijkertijd worden de streekbewoners 'Hollandser' in hun gedrag en 'Amerikaanser' in de muziek die ze gebruiken om zich in de eigen taal te uiten. Wat bindt, scheidt natuurlijk ook weer, maar in de landen van de EU blijft dat gevaar toch meestal beperkt (Noord-Ierland en Baskenland zijn opvallende en archaische uitzonderingen), omdat geen van deze identiteiten alomvattend is of meer inhoudt dan een klein gemeenschappelijk punt van herkenning tussen individuele mensen. Het verschil met het met de staatsvorming van de negentiende eeuw verbonden nationalisme is dat het nu minder om opgeklopte ideeën over staat en volk gaat en meer om de behoefte van de bevolking zich met elkaar een groep te kunnen voelen. Het gaat niet om de zelfverheffing van een volk, maar om de verheving van de beleving een volk te zijn.

8. Een laagvlakte als hoogvlakte

De positie van Nederland in een Europese vergelijking is niet eenvoudig te bepalen. Allereerst al niet omdat niet op alle relevante gebieden parameters bestaan om prestaties en situaties te kunnen vergelijken, maar ook omdat onderlinge verschillen op de wel beschikbare prestatie-indicatoren niet los gezien kunnen worden van de omgeving waarin het prestatiecijfer tot stand is gekomen. Op korte termijn kan er bovendien vrij veel veranderen. (Zo is het inkomen per hoofd van de bevolking in Nederland in enkele jaren tijd behoorlijk gestegen, ook in vergelijking met andere landen.)

Tenslotte kunnen hoge prestaties op het ene gebied tegenover lage prestaties op andere gebieden staan en kan de variatiebreedte die achter de score als gemiddelde schuilgaat bij twee landen met dezelfde score toch heel verschillend zijn. Veranderingen in definitie en criteria kunnen uiteraard ook tot verandering van waardering en rangorde op de prestatie-indicatoren leiden. Lastig genoeg allemaal, maar over het geheel genomen kan toch gezegd worden dat de positie

van het fysiek zo laag gelegen Nederland het beste kan worden samengevat in de metafoor van de hoogvlakte. In vergelijking met de meeste andere landen komt Nederland er op de positieve variabelen meestal goed uit en op de negatieve variabelen niet al te slecht. Uit de vergelijking in de tijd blijkt zelfs dat de minder gunstige scores (relatief laag bezit eigen woning, nog altijd ongunstige arbeidsongeschiktheidscijfers) naar verhouding wat beter worden, terwijl de eerder wat achterblijvende scores op bijvoorbeeld sociaal-economisch gebied in belangrijke mate zijn verbeterd.

Op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg zijn er wel aanwijzingen dat de lijn van kostenbeheersing te lang is doorgezet. Dat blijkt overigens niet uit de internationale vergelijking, want op basis daarvan zou juist geconcludeerd kunnen worden dat in Nederland zowel op het gebied van de gezondheidszorg als op het gebied van het onderwijs een goede prestatie geleverd wordt voor een relatief bescheiden deel van het nationale inkomen. In Nederland zelf wordt daar wat anders tegen aan gekeken, omdat gebrek aan onderhoud en vernieuwing in het onderwijs, het ontstaan van wachtlijsten en het beperken van het zorgaanbod voor de gebruiker en de burger zichtbaar zijn op een wijze die ongunstig afsteekt bij ervaringen uit het verleden. Daaruit ontstaat ook het gevoel dat in internationale vergelijking de positie van Nederland op dit gebied bescheidener geworden is en er minder reden voor trots is.

Nederland is overigens nergens echt hekkensluiter, maar ook niet vaak de beste, en als dat wel het geval is, nooit op afstand de beste. De kwaliteit van de woningvoorraad is in het algemeen goed, maar de variatie in het aanbod is gering en luxe zeldzaam, althans in internationale vergelijking. Het niveau van het onderwijs is in heel het land gemiddeld wel goed en dat geldt voor alle lagen van het onderwijssysteem; toch is er geen instelling aan te wijzen die met recht kan claimen op haar gebied verreweg de beste te zijn. Opnieuw dringt zich het beeld van de hoogvlakte op. Er zijn geen diepe dalen, maar ook geen hoge toppen. Wie de kop boven het maaiveld uitsteekt, zal weten dat hoogvlakten geteisterd kunnen worden door de koude wind van de gelijkschakeling. Het zijn de kappen die de monniken gelijk maken.

De sterke hang naar gelijkheid manifesteert zich zowel op het niveau van het aanbod als op het niveau van de vraag. Het principe van de verdelende rechtvaardigheid brengt met zich mee dat gelijke voorzieningen op gelijke wijze gelijk beschikbaar en bereikbaar moet zijn.

Tegelijkertijd heerst de illusie dat iedere burger in een gelijke situatie ook dezelfde behoeften en noden zal hebben. Dat leidt ertoe dat ook miljonairs recht hebben op een AOW-pensioen, een 65+ kaart, maar kan ook tot gevolg hebben dat geneesmiddelen die niet via het ziekenfonds kunnen worden vergoed, voor niemand ter beschikking komen, ook niet voor de miljonairs. Het eerste wordt in de meeste gevallen wel charmant gevonden, het tweede steeds minder.

9. Een spannend bestaan

Nederland in internationale vergelijking blijft onvermijdelijk beperkt tot de indicatoren waar prestaties op gemeten worden en ook kunnen worden. Daarmee blijven een aantal onderwerpen en ontwikkelingen buiten beschouwing die in de meeste westerse landen gemeenschappelijk gevoeld worden als tekenend voor de huidige tijd en bepalend voor de toekomst.

Op sociaal en cultureel gebied is dat allereerst de spanning die gevoeld wordt tussen het principe van de gelijkheid van alle burgers, zoals dat in het bijzonder vorm krijgt in de verzorgingsstaat, en het principe van de vrijheid van elke burger, zoals dat steeds meer zichtbaar wordt in de samenleving en van daaruit ook weer zijn invloed doet gelden op het streven naar 'individualisering' en 'liberalisering' van de arrangementen van de verzorgingsstaat. Niet alleen in Nederland, maar ook elders is te zien dat de verzorgingsstaat van oriëntatie aan het veranderen

is; van aanbod naar vraag, van algemeen naar specifiek, van alomvattend naar complementair. Arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit stijgen in de meeste landen snel, in Nederland de participatie overigens meer dan de productiviteit. De economie ontwikkelt zich steeds meer tot een internationaal werkende diensteneconomie, waarin de verschillen tussen de tertiaire en quartaire sector minder groot worden. De opkomst van de informatietechnologie lijkt zelfs het begin van een 'quintaire' sector te kunnen worden, waarin de klant de gratis gebruiker wordt van informatie en diensten. Als deze trend zich doorzet, zal niet meer de toegang tot informatie beslissend zijn, maar de selectie uit de overvloed. Het is zeker niet uitgesloten dat voor de garantie van kwaliteit en snelheid weer wel betaald moet worden.

Het past bij de algemene geldigheid van het model van de markt en de metafoor van bedrijvigheid dat diensten als producten gezien worden en ook de overheid steeds meer de gedaante aanneemt van een productiebedrijf, dat een nationale of lokale markt bedient. De positie van ambtenaren wordt minder exclusief, en dus ook kwetsbaarder. Zelfs in een bloeiende economie met een zeer krappe arbeidsmarkt is ook in de meest succesvolle sectoren bij werknemers het besef gegroeid dat posities voor het leven in ieder geval niet meer een leven lang gegarandeerd zullen worden. Fusies, reorganisaties, bedrijfssluitingen, technologische ontwikkelingen, opleidingen, loopbaanmanagement suggereren ook voor wie er niet bij betrokken is een grote mate van flexibiliteit en beweeglijkheid op de arbeidsmarkt. Dat besef van voortdurende beweging en beweeglijkheid draagt bij tot het ontstaan van een gevoel van druk en drukte; een spannend bestaan, maar ook een bestaan onder spanning, omdat de druk om te presteren en te produceren eerder toe- dan afneemt.

Het is in dit verband interessant om te zien dat het onafgebroken streven van de vakbeweging in de twintigste eeuw naar een begrenzing van de arbeidstijd en een duidelijke scheiding tussen werk en privé-leven bijna ongemerkt onderuit gehaald wordt door een praktijk waarin los van iedere formele afspraak en buiten de vakbeweging om die grens juist vervaagt. De informatisering in de simpele vorm van de computer thuis heeft het werken in het zweet des aanschijns laten plaatsmaken voor het zachte schijnsel van het weten dat zo vanzelfsprekend beschikbaar is gekomen op het scherm. Uiteraard speelt hierbij de algemene verhoging van het opleidingsniveau een belangrijke rol, terwijl de ict-ontwikkeling ook zelf weer een verandering in de houding ten opzichte van werk en werken met zich heeft gebracht. De werkcomputer is ook spelcomputer en communicatiemedium; ook daar waar geen sprake is van een eigen bedrijf, is ondernemerschap de norm geworden.

Voor de meeste mensen is dat winst in die zin dat het hun werk aantrekkelijker en individueller, dus zelfstandiger, heeft gemaakt. Daar staat wel een prijs tegenover in de vorm van een toename van verschijnselen van werkstress, *burnout* en chronische vermoeidheid. De overgang in beleving van eerst een druk bestaan naar een drukkend bestaan en tenslotte zelfs een bedrukt leven is pas merkbaar in de beleving zelf en dan is het te laat. De traditionele verzorgingsarrangementen rondom ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid worden dan als oplossing ingezet om vervolgens daardoor zelf weer maatschappelijk tot probleem te worden. Een overspannen arbeidsmarkt blijkt te kunnen samengaan met de vaak definitieve 'uitspanning' van degenen voor wie de inspanning te groot blijkt te zijn.

De druk op het bestaan wordt versterkt door de voortschrijdende 'vergelding' van het leven: er is steeds meer geld nodig om een als vanzelfsprekend beleefde levensstandaard te kunnen volhouden en het is steeds gewoner geworden om iedere activiteit als in geld uit te drukken tijd te beschouwen. Het niet tot betaling komen van tijd wordt daarmee winst voor degene aan wie de tijd ten goede komt en vooral voor degene die voor de beschikbaar gestelde tijd niet hoeft te betalen. Dat kan de verzorgingsstaat zijn. De vrees voor het *free riders*-syndroom, dat kenmerkend was voor de bloeitijd van de verzorgingsstaat, wordt inmiddels misschien al wel

overtroffen door de vrees voor het profiteerschap van de verzorgingsstaat zelf. Wat vrijwillig voor niets gedaan wordt, hoeft professioneel niet meer voor geld gegarandeerd te worden. Maar als wat de een doet, voor de ander inkomen kan zijn, waarom dan ook niet voor die ene? In de noordelijke verzorgingsstaten heeft dat er mede toe geleid dat de traditionele vormen van vrijwilligerswerk en mantelzorg onder druk zijn komen te staan, terwijl in de zuidelijke landen van Europa het traditionele familieverband aan betekenis inboet. Niet toevallig kiezen Nederlandse vrouwen er voor hun eerste kind op een steeds later tijdstip te krijgen (nu op gemiddeld 29 jaar, vijf jaar later dan vijftientig jaar geleden), terwijl Italiaanse vrouwen eerder geneigd zijn het krijgen van een tweede kind uit of af te stellen. In het laatste geval zijn de verhoudingen nog traditioneel genoeg om relatief vroeg met gezinsvorming te beginnen, maar tegelijkertijd al zo modern dat de kans op werk en inkomen van de vrouw niet op het spel gezet zal worden. In de Nederlandse verhoudingen kiest men ervoor eerst dit geregeld te hebben alvorens met een gezin te beginnen. Wie zal nog durven zeggen wat beter is?

10. Besluit

Het perspectief voor de toekomst is voor Nederland op geleide van de huidige economische ontwikkeling positief. Zelfs bij voorzichtige aannamen ten aanzien van de economische groei – minder dan de helft van het huidige cijfer van ongeveer 4,5% – zal er meer werk zijn dan werknemers die daarbij passen, zal de rijksbegroting een overschot te zien geven en de nationale schuld ook in absolute termen kunnen blijven dalen. In meer of mindere mate gelden vergelijkbare verwachtingen voor de meeste landen van de EU en de OESO.

In het licht van die verwachtingen is het erg moeilijk te anticiperen op een terugslag, zelfs in de vorm van scenario's waarin systematisch wordt nagegaan wat de gevolgen van minder economische groei of zelfs een crisis zouden kunnen zijn voor de verzorgingsstaat, de maatschappij en de samenleving. Zal dat weer een oplopende werkloosheid of een oneigenlijk gebruik van de WAO tot gevolg hebben? Zullen de gepensioneerden aangesproken worden voor de ondersteuning van hun werkloos geworden kinderen? Zal er een sociaal vangnet voor te hoge hypotheekschulden moeten komen?

Scenario's zijn in feite ook vergelijkingen. Alternatieve toekomsten worden naast elkaar geplaatst als uitkomsten van beleid, maar ook als oefeningen in beleidskeuzen. Met welk beleid onder welke omstandigheden kunnen de beste of juist ook de slechtste resultaten verwacht worden? Met zekerheid kan daar niets over gezegd worden, maar de vergelijking helpt wel om de onzekerheden beter in kaart te brengen en de met de verschillende beleidsopties verbonden kansen en risico's nader te bepalen. Het past in de tijd dat er een grote belangstelling is voor positief getoonzette scenario's, die als het ware de ruimte voor nieuw en actief beleid verkennen. Er is dankzij de gunstige economische ontwikkeling in de meeste westerse landen na een lange periode van verwerping van oude beleidskeuzen weer ruimte voor het ontwerpen van nieuw beleid. Groeiscenario's zijn natuurlijk altijd leuker en inspirerender dan krimpscenario's.

Nederland is er – de internationale vergelijking op economisch en sociaal gebied laat dat duidelijk zien – in het afgelopen decennium in geslaagd, net zo als ruim een eeuw eerder, de aansluiting bij de internationale economische ontwikkeling weer te vinden. In de daling van de werkloosheid, de stijging van de arbeidsparticipatie en de groei van het nationale inkomen wordt dat overtuigend weerspiegeld. De relatieve positie ten opzichte van andere landen is op die punten duidelijk verbeterd. Dat kan wat minder gemakkelijk gezegd worden als gekeken wordt naar het onderwijs, de gezondheidszorg, de volkshuisvesting en de sociale veiligheid. In het laatste geval overheerst bij de bevolking de opvatting dat de overheid haar taak op dit

gebied onvoldoende weet waar te maken; ten aanzien van onderwijs en zorg is er meer het gevoel dat de overheid er daar juist goed aan zou doen de teugels wat meer te laten vieren. Het is er voor de overheid niet gemakkelijker op geworden het hier goed te doen. Enerzijds wil men minder overheid, anderzijds wil men juist meer overheid en dat zelfs in een geperfectioneerde gedaante: snel, anticiperend, competent, van hoge kwaliteit. Er wordt zeker niet minder van de overheid verwacht, maar dat sluit allerminst uit dat de burger op veel gebieden meer behoefte heeft aan keuzevrijheid en zeker ook aan meer diversiteit en variatie in het aanbod. Meer vrijheid van keuze kan hier leiden tot meer kwaliteit en burgers zijn ook bereid daarvoor zelf het nodige neer te tellen. De kunst zal zijn de meerderheid die het economisch en sociaal goed gaat deze ruimte te geven zonder de minderheid van achterblijvers en nieuwkomers hun kansen te ontnemen.

De vergelijking met het verleden en ten dele ook met andere landen laat zien dat de bijzondere prestatie van de combinatie van rechtsstaat – verzorgingsstaat – welvaartssamenleving vooral tot een democratisering van het 'goede' leven heeft geleid. De meerderheid heeft nu deel aan wat vroeger het leven interessant en boeiend maakte voor wie over de nodige middelen beschikte. Mensen maken zelf en steeds meer zelfstandig hun keuze uit een steeds rijker wordend aanbod aan mogelijkheden hun leven naar eigen smaak en voorkeur vorm te geven.

The embarrassment of riches die Simon Schama bij de Nederlanders van de zeventiende eeuw zag als een knagend moreel onbehagen temidden van – in internationale vergelijking toen – overvloed heeft plaatsgemaakt voor een echte *embarras du choix*, de moeite om 'goed' te kiezen en de onzekerheid over wat uiteindelijk niet gekozen wordt. In dat opzicht zijn de mensen nu mijlenver verwijderd geraakt van de twee typische bestaanswijzen van vorige generaties en ook nog hele volkeren nu: enerzijds het uitzichtloze harde werken in dienst van een bestaan net boven de grens van armoede en ellende, anderzijds de even uitzichtloze verveling van een leven in een omgeving zonder werk en zonder kansen. De dwang tot 'ledigheid' heeft plaatsgemaakt voor de kans op 'volledigheid', op een leven waarin voor steeds meer mensen de dag steeds korter lijkt te worden, omdat er zoveel te doen is en gedaan kan worden.

'Er is meer dan voorheen in de wereld te doen,' zei Thorbecke een eeuw voor het Sociaal en Cultureel Planbureau werd opgericht. Hij bedoelde daarmee dat er voor de overheid en voor de burger een opdracht lag om de wereld te verbeteren. Die opdracht blijft gelden, maar wat hij nog niet kon voorzien, was dat de uitvoering van de opdracht er een eeuw later toe zou leiden dat er ook op een andere manier meer dan voorheen in de wereld te doen is. Er is zoveel meer om aan deel te hebben en deel te nemen, er is zoveel meer te beleven. Wat Thorbecke vooral niet voorzien zal hebben, is dat dit ook voor zoveel meer mensen is gaan gelden. De inmiddels dubbel geworden betekenis van Thorbeckes woorden legt de uiteindelijke ratio van al die internationale en historische vergelijkingen in het antwoord op de vragen wie in welke samenleving bijdraagt aan de welvaart en deel heeft aan het welzijn.