

Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn

P. Schnabel¹

1. De toekomst halen

De ervaringen met de WRR-studie ‘De komende 25 jaar’ (1978) hebben wel geleerd hoe riskant het is – zelfs met de best beschikbare gegevens – ‘voorspellingen’ te doen. Extrapolaties en trends blijken in hun rechtlijnigheid toch minder trefzeker te zijn dan hun historische continuïteit op basis van cijferreeksen over vele jaren zou doen vermoeden. De scenario-benadering – zoals begin jaren negentig toegepast door het CPB – is in ieder geval voor beleidsvorming al veel beter bruikbaar, omdat het accent verschuift van de verwachte loop der dingen naar variaties in beleidskeuzes en wisselingen van perspectief. Het gaat niet om het beloop van de toekomst, maar om het kiezen van beleid dat de toekomst mee vorm zal geven.

Niettemin blijken ook dan de feitelijke ontwikkelingen voor de nodige verrassingen te kunnen zorgen, al was het maar omdat ook in een scenario geen rekening kan worden gehouden met onbekende en ten dele onvoorstelbare nieuwe gegevenheden. In 1978 was de ineenstorting van het Oostblok nog net zo ondenkbaar als de individualisering van de informatica. De etnische minderheden waren inmiddels al geen vreemden meer in Nederland, maar de enorme groei van hun aantal werd toen toch in de WRR-studies nog niet voorzien. In de CPB-scenario's heeft inmiddels het meest ‘zuinige’ scenario al bijna iedere betekenis verloren en ook het meest optimistische scenario loopt niet meer vooruit op de snelle economische groei van de laatste jaren. De scenario's waren ook geen voorspellingen van hoe het zou gaan, maar verkenningen van wat onder bepaalde condities zou kunnen gebeuren. In die zin waren ze beleidsvoorbereidend en beleidsuitlokkend bedoeld.

In dit algemene essay ter inleiding op enkele beschouwingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau over de beleidsvragen van de toekomst in een aantal sectoren van de samenleving wil ik proberen op een aantal verschillende manieren een toekomstge-

¹ Directeur SCP.

richte verkenning uit te voeren. We beginnen met een onderscheid in zekerheden, problemen en uitdagingen voor de toekomst, gevolgd door een beschouwing over een verschuiving in het type individualisme dat kenmerkend is voor de Westerse rechtsstaat en verzorgingsstaat. Kwantitatief individualisme kan in de 21e eeuw plaatsmaken voor kwalitatief individualisme. Vervolgens bekijken we een aantal lange termijn processen die niet alleen historisch van belang zijn, maar ook de toekomst nog tot op grote hoogte zullen bepalen. Daarna bekijken we de wijze waarop deze processen zich in het verleden gemanifesteerd hebben en hoe dit in de toekomst het geval zou kunnen zijn. De consequenties van deze veranderingen en verschuivingen voor het overheidsbeleid zijn in veel gevallen nog niet precies aan te geven, maar de benoeming van de verandering geeft wel de richting aan van het denken daarover.

2. De toekomst brengen

Voor een regering is de toekomst een project. Dat roept de behoefte op aan een beeld van datgene waar het project betrekking op moet hebben, wat ermee beoogd wordt en waar rekening mee dient te worden gehouden. Waar in een verkenning van de toekomst in ieder geval nooit rekening mee gehouden kan worden, is het allerergste: een diepe economische crisis, een oorlog met buurlanden, een verwoestende milieuramp. Als het goed is, is er overigens wel een draaiboek dat aangeeft wat er gedaan moet worden als zo'n calamiteit optreedt. Dat is geen toekomstverkenning, maar een planning van activiteiten voor het geval dat de ramp waar het draaiboek betrekking op heeft, zich werkelijk voordoet.

Uiteraard verliest het denken in termen van toekomstverkenningen en scenario's ook iedere zin, wanneer we ervan uit zouden moeten gaan dat er niets zal, kan of hoeft te veranderen. Scenario's scheppen ruimte voor beleidskeuzes door ze als hypothese uit te werken en in een omgeving te plaatsen. Waar geen ruimte is voor verandering of waar beleidsmatig ingrijpen de loop der dingen niet kan beïnvloeden, heeft de opstelling van een scenario of toekomstverkenning nauwelijks zin. In toekomstscenario's is geen plaats voor rampen, maar ook niet voor volledig verrassingsvrije ontwikkelingen.

Denken over de toekomst wordt pas aantrekkelijk als de toekomst nog als open kan worden gezien, als 'een tuin om te bewerken', zoals Voltaire het door Candide liet zeggen. In essentie blijft de toekomst natuurlijk onzeker en verrassend. Tegelijkertijd weten we dat het niet te verwachten is dat in een tijdsbestek van tien of twintig jaar 'alles' anders zal kunnen zijn. Daarvoor ligt al te veel vast, in mensen, in huizen, in wegen, in contracten en in wetten. Bij alle onzekerheid zijn er toch ook veel zekerheden, die – wil beleidsontwikkeling enige zin hebben – beter niet gerelativeerd kunnen worden. Anders gezegd, in elke toekomstverkenning en in elk toekomstscenario zullen zij hun plaats moeten hebben als vaste gegevenheid of als autonome ontwikkeling. Dat betekent niet, dat zij zelf niet gevoelig zouden zijn voor beleid, maar wel dat de

beleidsvrijheid beperkt is door wat er al is en dat zij in belangrijke mate ook conditioneel zijn voor beleid op andere gebieden. In een enkel geval zal de zekerheid overigens juist bestaan uit een fundamentele mate van onzekerheid. In beide gevallen betekent 'zekerheid' niet meer dan dat de ontwikkeling doorgaat, ongewis blijft hoe de ontwikkeling precies zal zijn en zeker in welke mate het beleid daar invloed op zal hebben. Dat zal juist onderwerp van discussie moeten zijn.

3. Zekerheden met hun onzekerheden

We beperken ons bij de zekerheden tot de ontwikkelingen die zich op het niveau van de overheid en de maatschappij (bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld) nu al in belangrijke mate manifesteren en dat in de komende decennia nog in versterkte mate zullen doen.

A Versterking van de invloed van de Europese Unie – op korte termijn het meest direct zichtbaar in de invoering van de Euro, op wat langere termijn steeds meer voelbaar in de greep die de EU zal gaan ontwikkelen op de arrangementen van de nu nog sterk nationaal bepaalde verzorgingsstaat. Rekening houden met de invloed van 'Europa' zal een steeds belangrijker onderdeel van toekomststudies worden. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg heeft onlangs al laten zien hoe onhoudbaar typisch Nederlandse oplossingen voor problemen in de gezondheidszorg kunnen zijn in het licht van de bovenschikkende Europese regelgeving. In de gevallen dat men marktwerking wil vermijden, zal dit leiden tot een scherpere formalisering en juridisering van de gewenste oplossing.

De invloed van de Europese Unie zal door de invoering van de Euro meer nog dan al door het verdrag van Schengen de realiteit van alledag gaan bepalen. De afspraken op EU-niveau zullen de sterke verbinding tussen overheid en maatschappij – het corporatistische karakter van veel van de Nederlandse arrangementen – lossen maken ten gunste van een sterker marktgerichte oriëntatie. De in Nederland groeiende horizontalisering van de verhouding tussen rijk, provincies en gemeenten ('convenanten') komt dwars te staan op de verticalisering van de Europese regelgeving.

De uitbreiding van de EU met aanzienlijk meer landen is nog met veel onzekerheden omgeven en zal de eerste jaren nog niet actueel zijn. De discussie over de uiteindelijke vormgeving van Europa is dat wel en verdient het ook in Nederland gevoerd te worden (het federaliseringsvoorstel van Fischer).

B Vergrijzing van de bevolking, zowel door het toenemen van de levensverwachting als door het geleidelijk afnemen in omvang van de jongere generaties. De vergrijzing zelf is niet gevoelig voor politieke besluitvorming, de consequenties ervan op economisch en sociaal gebied des te meer en zelfs al op korte termijn. Daarin passen pleidooien voor een verhoging van de gemiddelde pensioen leeftijd, een garantie voor voldoende

zorgmogelijkheden voor ouderen en een vergroting van de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Scenario's die uitgaan van een feitelijk dalende bevolking lijken minder realistisch dan scenario's van voortgaande immigratie. De belangrijkste ontwikkeling op dit moment is de stijgende arbeidsparticipatie en de zichtbaar wordende wens van (een deel van de) ouderen te kunnen blijven werken. Nederland heeft op dit gebied een 'achterstand' van ongeveer 35% op de Verenigde Staten en van ongeveer 20% ten opzichte van het VK en de Scandinavische landen. De verschillen met de directe nabuurlanden zijn ingelopen, maar de inzet van de 'uitgeschakelden' (WAO, VUT, AOW, WW, Bijstand) en nog niet ingeschakelden (vooral vrouwen) blijft een belangrijk issue om de verhouding tussen werkenden en gepensioneerden in balans te houden.

C Verhoging van het algemene opleidingsniveau – nu al heeft meer dan 25% van de werkende bevolking een opleiding op hbo- of wo-niveau. Dat percentage – hoger nog in de omringende landen – blijft stijgen met iedere nieuwe generatie. Met het opleidingsniveau stijgt ook het aspiratie- en het mondigheidsniveau. Verhoging van het opleidingsniveau leidt overigens ook tot een zekere nivellering. Dat leidt er weer toe dat bovenop of na de formeel hoogste opleidingen gezocht wordt naar mogelijkheden voor meer 'specialisatie' of 'excellentie'. De vraag is of het nieuwe topniveau op opleidingsgebied een zaak zal worden van internationaal werkende particuliere aanbieders. Zal de overheid in het Nederlandse opleidingssysteem ruimte laten voor meer differentiatie tussen universiteiten of de ontwikkeling van 'een leven lang leren' daadwerkelijk gaan stimuleren? Zal de relatief constante hoeveelheid werk van lager niveau (ongeveer 1 miljoen banen) steeds opnieuw door nieuwe golven immigranten moeten worden opgepakt? Zal de zekerheid van de vaste baan plaats maken voor flexibelere vormen van emplot en zullen jonge generaties weer meer kiezen voor het vrije ondernemerschap? Zal de verandering in arbeidscultuur ook tot een verandering in de regelingen rond ziekte en arbeidsongeschiktheid leiden? Zullen gemeenschappelijke regelingen voor de arbeidsvoorwaarden steeds meer plaatsmaken voor geïndividualiseerde pakketten van 'employee benefits'? Het antwoord op al deze vragen is bevestigend, al is niet duidelijk in welk tempo en in welke mate het antwoord gegeven zal worden.

D Verandering van de ruimtelijke indeling – Nederland herschept zichzelf voortdurend, maar de vrijheidsgraden in het gebruik van de ruimte zijn toch minder groot dan de beperkingen opgelegd door wat er al is aan huizen, wegen, havens, industrie, natuur en landbouw. De regel is dat meer welvaart met een grotere behoefte aan individuele en collectieve ruimte en een grotere actieradius voor verschillende activiteiten gepaard gaat. Ruimte wordt een probleem in relatie tot de groei van de bevolking, de groei van de individuele inkomens, de groei van de mobiliteit, de groei van de economie en de groei van de tijd-in-actie van de bevolking. Nog altijd wordt 75% van de ruimte in Nederland gebruikt voor agrarische functies. Door de sanering in de landbouw zelf en door de druk van andere sectoren zal dat areaal zeker kleiner worden: intensieve veeteelt

zal voor een belangrijk deel ‘binnen’ kunnen gebeuren. Meervoudig ruimtegebruik (combinaties rood/groen, rood/blauw, enz.) zal belangrijker worden.

De zintuiglijke spanning (stank, vieze smaak) die op *milieugebied* bestond, is dankzij bewust en effectief beleid inmiddels opgeheven, de zintuiglijke spanning (lawaaï, lelijkheid, horizonvervuiling) op ruimtelijk gebied is groter geworden door een sluipend proces van herverkaveling. Ook hier zal beleid nodig zijn, al is de politieke mobilisatiekracht van dit thema anders dan bij de direct betrokkenen duidelijk minder dan voor het milieu gold.

E Vergroting van de mobiliteit – welvaart, tweeverdienershuishoudens, suburbaan wonen, de scheiding van wonen, winkelen en werken, de behoefte aan recreatie, de beschikbaarheid van voertuigen, de ontwikkeling van een diensteneconomie, de toename van internationale contacten, het heeft er allemaal toe geleid dat de mobiliteit van jaar op jaar nog sterk toeneemt. Sinds 1960 is het autobezit en -gebruik met een factor 10 toegenomen. In het algemeen geldt: *meer mensen gebruiken meer alleen meer vervoermiddelen op meer tijdstippen voor meer functies*. Tijd is belangrijker geworden dan afstand, comfort belangrijker dan de prijs en vrijheid belangrijker dan doelmatigheid. Openbaar vervoer is maar zeer beperkt een alternatief voor de auto gebleken en dat blijft zo.

F Verhoging van het nationale inkomen – dit is tegelijkertijd op termijn de grootste onzekerheid, al is de verwachting dat het de eerste jaren nog snel zal blijven groeien. Met een daling van het inkomen wordt geen rekening gehouden en het wordt ook steeds moeilijker voor te stellen op welke wijze een eventuele nieuwe recessie zich zal manifesteren. Mede gezien het sterk gestegen niveau van langlopende zware financiële verplichtingen (hypotheek, consumptieve schulden), de toename van het aantal tweeverdieners en de sterke verhoging van het consumptieniveau zal het beeld zeker anders zijn dan bij eerdere recessies. Zal inkomensondersteuning straks de vorm moeten aan gaan nemen van een hypotheeksubsidie? Zullen juist gepensioneerden hun bijdrage aan de solidariteit moeten verhogen? Zal de WAO opnieuw gebruikt worden als verkapte werkloosheidsvoorziening?

Naarmate overigens naast het nationale inkomen ook het *nationale vermogen* groeit – en dat is nu zeer sterk het geval – zal ook dat als factor meegenomen moeten worden in de beleidsverkenningen voor de toekomst. Alles wijst erop dat in de 21e eeuw privékapitaal weer een belangrijke factor wordt, maar anders dan in de 18e eeuw meer na en naast inkomen uit productief werk en minder in plaats daarvan. De gevolgen daarvan beginnen nu al zichtbaar te worden: de doorstroming op de koophuizenmarkt raakt beperkt tot huizenbezitters, de bestemmingen voor goede doelen (fondsen op naam e.d., alleen al het Prins Bernhard Fonds beheert er meer dan honderd) nemen snel toe, ‘Tante Agaath’-kredieten worden talrijker, erfenissen worden weer belangrijker, zij het op een

gemiddeld veel later moment in het leven dan vroeger (wat zou er gebeuren als het erfrecht in de toekomst niet de kinderen, maar juist de kleinkinderen zou begunstigen?). Systematisch beleid anders dan belastingbeleid is er op dit gebied nog niet.

4. De problemen van nu en de toekomst

Naast de zekerheden met een blijvend karakter kunnen we ook een aantal problemen onderscheiden, die naar hun aard, ook als ze oplosbaar zijn, nog vele jaren in hoge mate beleidsrelevant en zelfs beleidsbepalend zullen zijn. Bij de zekerheden gaat het over meer van hetzelfde dat uiteindelijk tot andere uitkomsten leidt en daaraan aangepast beleid nodig maakt. Bij de problemen gaat het om 'steeds hetzelfde', bestaande opdrachten, die in de praktijk bijzonder moeilijk te realiseren blijken te zijn of steeds weer opnieuw opgelost moeten worden, ten dele met vertrouwde methoden en middelen, ten dele ook met aan de situatie aangepaste, nieuwe strategieën. De zekerheden zijn niet nieuw, maar worden niet steeds als gebied van beleidsopgave herkend. De problemen zijn allang geïdentificeerd en aan hun oplossing wordt ook al lang in meerdere of mindere mate gewerkt. De problemen worden hier kort aangeduid, omdat ze al deel uitmaken van het huidige beleid en ten dele ook in de sectorale bijdragen nader worden besproken.

A De integratie van grote groepen allochtonen in de Nederlandse samenleving – inmiddels is 9% van de bevolking van Nederland, maar ongeveer 30% van de bevolking van de drie grootste steden en meer dan 50% van de kinderen daar onder de 12 jaar 'allochtoon'. De schoolresultaten blijven achter, de werkloosheid is nog altijd relatief hoog, de criminaliteit verontrustend en de beheersing van de Nederlandse taal onvoldoende. Het aantal illegalen neemt toe evenals het aantal allochtonen uit landen waar niet eerder banden mee bestonden. Formeel is Nederland geen immigratieland (wat zou het betekenen als we wel voor dat model zouden kiezen?), materieel is er geen Europees vreemdelingenbeleid en feitelijk lukt het verwijderen van niet-erkende asielzoekers nauwelijks. Het is moeilijk Nederland nog zonder allochtonen te denken – toch zou het als gedachtenexperiment interessant zijn dat eens te doen om zo beter de maatschappelijke 'winst-en-verlies'rekening te kunnen vaststellen en die weer te confronteren met het gevoerde en voorgenomen beleid. Een onvoldoende meegewogen aspect van het probleem is dat in een land dat in het kader van zijn eigen sociale ontwikkelingen met heel andere problemen bezig is, steeds weer voorzieningen op een basisniveau (alfabetisering bijvoorbeeld, of TBC-bestrijding) moeten worden geschapen. Is het wel verstandig deze te beschouwen als behorend bij het reguliere systeem van bijvoorbeeld onderwijs of gezondheidszorg? Ligt de verantwoordelijkheid van de overheid hier ook niet heel anders? Het is min of meer vanzelfsprekend geworden hier nu bij uitstek een taak van de verzorgingsstaat te zien, maar de verzorgingsstaat is naar zijn aard toch een 'contrat social' van gevestigde burgers. De 'integratie-arrangementen'

leiden uiteindelijk wel tot participatie aan de verzorgingsstaat, maar zijn toch anders van karakter.

B De bestrijding van de criminaliteit, de sociale onveiligheid en het geweld (zie hiervoor Veiligheid).

5. De uitdagingen

Behalve zekerheden waarmee rekening moet worden gehouden in het beleid, en problemen waar het beleid zich al voor langere tijd op richt, zijn er ook uitdagingen die om nieuw beleid vragen. Bij de uitdagingen gaat het echt om de ‘kwaliteitsslag’ met het oog op de toekomst. Zoals aan de ene kant van de zekerheden de ‘achterstandsproblemen’ liggen, zo liggen aan de andere kant de ‘voorsprongskansen’, de uitdagingen om de toekomst zo interessant en hoogwaardig mogelijk vorm te geven.

De uitgangspunten daarvoor zijn goed. Economisch gezien: een sterke verhoging van het BBP per hoofd van de bevolking (Nederland hoort nu inderdaad tot de top-5 van de Europese Unie, tien jaar geleden hoorden we nog bij de laatste 5), lage werkloosheid, lage inflatie, aanhoudende economische groei, relatief dalende staatsschuld, sterke pensioenvoorzieningen, gunstig vestigingsklimaat. Sociaal en cultureel gezien: sociale stabiliteit, hoog opleidingsniveau, internationale oriëntatie, beëindiging kwantitatieve woningnood, nog altijd goed stelsel sociale voorzieningen, prettig leefklimaat. Op de wereldranglijsten van ‘gelukkige’ landen scoort Nederland hoog, ook de scores op de UN Human poverty index en op de internationale ‘literacy’ index zijn gunstig. Het gaat meestal om een plaats bij de eerste tien landen (van de in totaal bijna 200). Daarbij moet wel aangetekend worden dat het om een algemeen hoog gemiddelde gaat: Nederland hoort tot de landen met de geringste variatiebreedte tussen de scores: weinig mensen met heel hoge inkomens, weinig met heel lage inkomens; weinig mensen met een extreem lage score op de literacy-lijst, weinig mensen met een heel hoge score.

De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk worden veel meer gekenmerkt door uitersten: diepe dalen en hoge toppen. In Nederland blijkt een fysieke laagvlakte zijn weerspiegeling te vinden in een even egale sociale, economische en culturele hoogvlakte. Daarbij past de benoeming tot ‘berg’ van wat in een landschap met dalen en pieken nauwelijks als heuvel opgemerkt zou worden. Anders gezegd, ‘benchmarking’ op internationaal niveau moet helpen de verschillen in proportie te blijven zien. Het probleem bij benchmarking als vervanger van meer ideologisch gedefinieerde uitgangspunten is overigens niet de vergelijking op zich, maar de keuze van de hoogte van het referentieniveau. De overwegingen daarachter blijven vaak impliciet, maar hebben te vaak meer met concurrentie tussen staten dan met kwaliteit in eigen land te maken.

Op sociaal, maatschappelijk en cultureel gebied zijn er twee grote uitdagingen:

A Het behouden en verhogen van de leefbaarheid van de samenleving en het land – in de 17e eeuw telde Nederland 1,6 miljoen inwoners, in 1900 waren het er al meer dan drie keer zoveel en nu zijn het er tien keer zoveel. Een grote bevolkingsdichtheid in een omgeving van landen met eveneens een grote bevolkingsdichtheid. Nog niet eens de absolute ruimte op zich is het grootste probleem, maar de feitelijk ter beschikking staande woon-, leef-, werk- en beweegruiimte per individu. De verhouding tussen cultuur en natuur, tussen milieu en mobiliteit, tussen orde en vrijheid, tussen verloedering en verfraaiing, tussen ‘rood’ en ‘groen’ is een steeds grotere uitdaging aan het worden. Het grootste deel van het Amsterdamse huurwoningbestand bestaat uit etagewoningen van minder dan 80m² zonder eigen ‘buiten’ en zonder voldoende groen of vrije straat om te spelen in de buurt. Openbare ruimten in Nederland zijn groezelig en vuil geworden, overlast is een bepalende factor in het leefklimaat van de binnensteden en de oude wijken geworden.

Stadsvernieuwingsprojecten hebben laten zien dat alleen verbetering van de bouwsubstantie niet voldoende is om een aantrekkelijk leefklimaat te krijgen. De discussies in het kader van de Vijfde Nota, de Nota Wonen en het Verkeers- en Vervoersplan laten zien dat nieuwe benaderingen nodig zijn om tot een redelijk compromis tussen vaak sterk tegenstrijdige eisen te komen. De vraag naar een gemiddeld hogere woonkwaliteit – meer ruimte in en om het huis, meer groen, meer eigen bouwstijl – zal een aanzienlijke ruimtedruk met zich meebrengen. Planologisch kunnen ‘Belgische toestanden’ misschien nog gemeden worden, maar op huisvestingsgebied staan ‘Belgische toestanden’ juist voor het zo gewenste meer aan variatie en vrijheid.

B Het behouden en vergroten van de arbeidsparticipatie.

De formele werkloosheid is in Nederland inmiddels wel sterk teruggelopen, maar als gekeken wordt naar de feitelijke arbeidsreserve, dan is het beeld toch minder gunstig: hoge werkloosheid bij allochtonen (10-20%), ruim 900.000 mensen in de WAO, enkele honderdduizenden in de bijstand en meer dan een half miljoen vervroegd gepensioneerden naast een grote groep huisvrouwen die niet meer in het arbeidsproces is ingeschakeld. De arbeidsparticipatie in Nederland ligt 35% onder de Amerikaanse en bijna 25% onder de Britse en de Zweedse. We bevinden ons ongeveer op hetzelfde niveau als België en Duitsland en wat boven Italië en Frankrijk.

Zekerheden, problemen en uitdagingen bakenen een belangrijk deel van het overheidsbeleid van de komende jaren af. Het is niet toevallig dat het bij uitdagingen om ‘behoud’ gaat, om het vasthouden van een kwaliteit die door bepaalde ontwikkelingen in gevaar gebracht wordt, bij zekerheden om ‘groei’ en bij problemen om de ‘continuïteit’ van bepaalde opgaven. De voortdurend wisselende onderlinge verhouding tussen groei,

behoud en continuïteit bepaalt voor een belangrijk deel de dynamiek van het overheidsbeleid.

6. Kwalitatief en kwantitatief individualisme

Beperken we het perspectief tot de veranderingen die optreden en nog nodig zijn in het kader van de verzorgingsstaat, dan kan het model van het onderscheid tussen kwantitatief en kwalitatief individualisme behulpzaam zijn om greep te krijgen op de processen. Het model biedt ook interessante aanknopingspunten voor het ontwerpen van beleid en het legitimeren ervan.

De relatie tussen individu en staat wordt in moderne samenlevingen gekenmerkt door een *kwantitatief individualisme*, de relatie tussen individu en maatschappij door een *kwalitatief individualisme*. Om het verschil tussen beide duidelijk te maken, is het nuttig om de belangrijkste kenmerken kort tegenover elkaar te zetten en te vergelijken:

| <i>Kwantitatief individualisme</i> | <i>Kwalitatief individualisme</i> |
|--|---|
| - Gelijkheid van alle mensen belangrijkste principe | - Vrijheid van ieder mens als belangrijkste principe |
| - Verbonden met staat en wetgeving | - Verbonden met samenleving en maatschappij |
| - Legalistisch en rationeel georiënteerd | - Moreel en emotioneel georiënteerd |
| - Nadruk op mens als teleenheid, 'Eenzelheit', hetzelfde als ieder ander (kwantitatief principe) | - Nadruk op mens als leefeenheid, 'Einzigheid', anders dan alle anderen, eigen bijzonderheid (kwalitatief principe) |
| - Atomistische en ahistorische oriëntatie | - Sociale en historische (culturele) oriëntatie |
| - Accent op gelijke rechten en plichten Voorkeur voor gelijke kansen | - Accent op bijzondere, persoonlijke kwaliteiten. Voorkeur voor eigen mogelijkheden en keuzes |
| - Zonder aanzien des persoons | - Uitgaand van de persoon |

De beide vormen van individualisme staan niet tegenover elkaar maar hun onderlinge relatie is wel gespannen. *Historisch gezien gaat het kwantitatieve individualisme* (de 18e

eeuwse rationalistische opvatting van individualisme) aan *het kwalitatieve individualisme* (de 19e eeuwse romantische opvatting) *vooraf*, zowel wat betreft de theorie als de praktijk. In moderne staten is het kwantitatieve individualisme, met name ook in de verzorgingsstaten, zeer ver ontwikkeld. Daar waar een democratische staatsvorm samen gaat met een hoog ontwikkelde economie heeft nu ook het kwalitatieve individualisme kansen gekregen. Dat geldt met name voor West Europa en Noord-Amerika. Het geldt niet voor Japan, waar het onderscheid tussen staat en samenleving traditioneel gering is en beide ondergeschikt zijn gemaakt aan het primaat van de (nationale) economie. Het gold evenmin voor de communistische landen van het Oostblok, waar staat en samenleving ondergeschikt waren gemaakt aan het regime van een partij. Zodra dit begon te veranderen, werd ook een kwalitatief individualistische stroming onmiddellijk zichtbaar.

In het onderscheid tussen kwalitatief en kwantitatief individualisme komt niet alleen het verschil tussen de openbare en de publieke sfeer tot uitdrukking, maar wordt ook een differentiatie in het *broederschapsstreven* van de Verlichting zichtbaar. In het *kwantitatieve* individualisme, met gelijkheid als belangrijkste principe, krijgt de verbondenheid tussen mensen op het niveau van de staat vorm als solidariteit op fiscale grondslag. Met als uitgangspunt het principe van de verdelende rechtvaardigheid worden middelen bijeen gebracht zonder aanzien des persoons en verdeeld zonder aanzien des persoons, alles op grond van redelijk objectieve maatstaven met betrekking tot inkomen. Zeker in de verzorgingsstaten is er sprake van een gegeneraliseerde solidariteit, waarbij oude systemen van persoonlijke afhankelijkheid vervangen zijn door een systeem waar in zekere zin iedereen van afhankelijk is geworden, maar waarbij zich dat nooit manifesteert als een directe afhankelijkheidsrelatie tussen personen. Tussen geldgever en geldontvanger heeft de staat een herverdelingsmachine geplaatst, die beiden het zicht op elkaar ontnemt. Bovendien is de geldgever van het ene moment (de belastingbetaler) in een andere rol op een ander moment ook zelf weer de ontvanger (als uitkeringsgerechtigde of gewoon als burger die van voorzieningen gebruik maakt) van via belastingen of sociale verzekeringen vergaarde middelen.

In het *kwalitatieve* individualisme, met vrijheid als belangrijkste principe, krijgt de verbondenheid tussen mensen op het niveau van de samenleving vorm op affectieve en morele grondslag. De relaties tussen mensen zijn op een historisch unieke manier en in steeds toenemende mate gebaseerd geraakt op wederzijdse toeneiging, gemeenschappelijke belangstelling en onderlinge afspraken. Familie-, gezins- en huwelijksbanden zijn nog altijd zeer belangrijk, maar nauwelijks meer bepalend voor wat dan ook en worden uiteindelijk alleen als zinvol voor de dagelijkse omgang en interactie beschouwd, wanneer ze voorzien in een affectieve behoefte en ook alleen voor zover ze daarin voorzien. Zelfs de verplichting voor de kinderen te zorgen is daaraan ondergeschikt geraakt.

Het interessante is dat een ontwikkeling, die mensen meer en meer aan elkaar gelijk maakt in rechten en plichten, niet alleen een verzwakking inhoudt van het machtsaspect

in tussenmenselijke relaties, maar ook een versterking van de neiging als individu anders te willen zijn dan de anderen. Dat dit in de praktijk vaak minder dramatische vormen aanneemt dan de theorie of zelfs de eigen pretentie lijkt voor te schrijven, doet aan dit principe niets af. De ruimte voor zelfverwerkelijking neemt toe en daarmee de accentuering van verschillen, die men zelf als bijzonder of interessant wil zien. De verplichting tot wederzijdse instemming bij bepaalde gemeenschappelijke ondernemingen – een seksuele relatie, een huishouding – versterkt ook het onderhandelingskarakter van de relaties die eraan ten grondslag liggen. Het vrijheidsprincipe vraagt in toenemende mate om beheersing van gedrag en een hoge graad van civilisatie in de onderlinge omgang.

Daarin komt ook weer de werking van het gelijkheidsprincipe tot uitdrukking, dat het gebied van de vrijheid steeds meer beperkt tot de eigen persoon en het eigen leven. De vrijheid om het leven van anderen te bepalen is zeer klein geworden. Het gelijkheidsprincipe ontkracht zo het machtsaspect van de vrijheid. De verzorgingsstaat is in bijna al zijn arrangementen nog zeer sterk kwantitatief individualistisch ingesteld, terwijl de samenleving steeds sterker kwalitatief individualistisch bepaald wordt. Veel mensen herkennen zich steeds minder in het aanbod van de verzorgingsstaat en beleven dat als een ontkenning van hun individualiteit. Als zij op grote schaal nu over een breed gebied de voorkeur gaan geven aan alternatieve aanbieders op de markt, zal uiteindelijk zowel hun bereidheid bij te dragen aan de verzorgingsstaat afnemen als de mogelijkheid van de verzorgingsstaat zich te vernieuwen en kwalitatief op niveau te blijven. De verzorgingsstaat zal zelf ook de beweging richting kwalitatief individualisme moeten maken. Dat is een aanpassing aan een ontwikkeling in de samenleving die de verzorgingsstaat mede zelf mogelijk heeft gemaakt.

7. Toekomstbepalende processen en ontwikkelingen

Naast de eerder ten behoeve van de beleidsontwikkeling onderscheiden zekerheden, problemen en uitdagingen en het model van het kwantitatieve en kwalitatieve individualisme kunnen we een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en processen identificeren die onvermijdelijk ook hun invloed zullen hebben op het overheidsbeleid van de toekomst. Ten dele zullen ze zich manifesteren in het beleidsproces zelf, ten dele zullen ze ook om een beleidsreactie vragen. Deze ontwikkelingen zijn in enkele gevallen al zeer lang aan de gang (individualisering, maar ook internationalisering), zijn soms kenmerkend geweest voor de 20e eeuw (informalisering en intensivering) of zullen met zekerheid bepalend zijn voor de 21e eeuw (informatisering). Het gaat in alle gevallen om lange termijn processen, die zich op een breed vlak van de samenleving manifesteren en ook vaak weer hun eigen tegenbewegingen oproepen. Ze manifesteren zich in veel vormen en op veel manieren, die vaak ook weer op zichzelf als stromingen, ontwikkelingen of bewegingen worden gezien.

A Individualisering

Individualisering is het nog altijd voortgaande proces van *verminderende afhankelijkheid van het individu* van een of enkele personen in zijn directe omgeving en van toenemende vrijheid van keuze met betrekking tot de inrichting van het eigen leven. Directe, persoonlijke en volledige afhankelijkheid maakt plaats voor ketens van functionele, anonieme en partiële afhankelijkheid. De verhoudingen tussen mensen worden daardoor minder machtsbepaald en meer egalitair. Hoewel individualisering bij uitstek verbonden lijkt te zijn met het principe van de vrijheid, is de verbinding met het principe van de gelijkheid fundamenteeler van karakter. Individualisering wordt als maatschappelijke beweging bij uitstek zichtbaar in emancipatieprocessen. In de 21e eeuw zal dat thema in de Nederlandse samenleving veel minder dominant worden (het maximum is vrijwel bereikt, het optimum nog niet). Het aspect van de individuele vrijheid zal sterker benadrukt worden op een heel breed terrein, in het bijzonder op het terrein van de vrijheid (d.w.z. op de persoonlijke maat toegesneden) in de keuze van sociale zekerheidsarrangementen en arbeidsvoorwaarden. Solidariteit zal minder tot uitdrukking komen in het collectieve karakter van de voorzieningen dan in het bijdragen aan collectieve voorzieningen waar men niet noodzakelijkerwijs ook zelf gebruik van zal willen maken. De differentiatie zal toenemen.

Individualisering is voorbehouden aan samenlevingen die rijk genoeg zijn om ruimte te laten voor de individuele wensen van in principe iedere burger. Individualisering manifesteert zich in verkleining van huishoudens, verzelfstandiging van leden van huishoudens en verveelvoudiging van voorzieningen: meer woningen, meer individuele ruimte per woning, meer auto's, meer inkomens, enz. Deel van de individualiseringstendentie is het willen aanvaarden van meer verantwoordelijkheid voor het eigen leven en het eigen levenslot. Dat is ten dele strijdig met de uitgangspunten van de traditionele verzorgingsstaat en merkwaardig genoeg ook met de verwachting van individuele burgers dat er toch collectief zorg voor hen zal zijn. De collectieve inzet wordt dan gezien als noodzakelijk om geïndividualiseerd verder te kunnen leven.

De andere kant van individualisering lijkt te worden gevormd door gevaren als eenzaamheid en onverschilligheid, gebrek aan maatschappelijke verantwoordelijkheid en solidariteit. Elke samenleving kampt echter met dit soort verschijnselen. Het is dan ook interessanter te bezien welke vorm deze verschijnselen aannemen in een geïndividualiseerde samenleving en hoe daar ook weer een bij die samenleving passend antwoord op kan worden gegeven. Versterking van ongewilde persoonlijke afhankelijkheden tussen mensen past daar niet bij, al zal wel een antwoord gevonden moeten worden op het vraagstuk van de falende sociale controle en de beperkte formele controle, dat kenmerkend is voor individualiserende samenlevingen.

Individualisering betekent overigens niet dat er geen behoefte zou zijn aan gemeenschappelijke belevingen of zelfs regelingen. Integendeel zelfs, de collectieve beleving wordt juist als zodanig gezocht ('Oranjegevoel'), zoals ook een collectieve regeling gewaardeerd wordt wanneer deze zich in dienst van het individu stelt.

B Informalisering

Individualisering leidt tot *onthiërarchisering* van de samenleving en tot *grotere gelijkheid* in de menselijke verhoudingen. Informalisering past daarbij, maar is toch veel meer dan alleen het lossen van de omgangsvormen. Informalisering wordt maatschappelijk vooral zichtbaar in de vorm van *deinstitutionalisering* van organisaties en organisatievormen, zoals die zich vooral in de 19e en de eerste helft van de 20e eeuw hebben ontwikkeld. Organisaties krijgen in de 21e eeuw het karakter van netwerken, die in veel opzichten virtueel van aard zullen zijn. Niet lidmaatschap of fysieke aanwezigheid zullen de belangrijke criteria van participatie zijn, maar 'entree' (inloggen) en communicatie. Bij informalisering hoort in verbinding met individualisering ook een toenemende neiging persoonlijke kenmerken (seks, leeftijd, ras, seksuele voorkeur), belangstellingen (en niet meer klasse, stand of godsdienst) en betrokkenheidsgevoelens (dieren, milieu, mensenrechten) tot grondslag van organisatie te maken. Informalisering zal ook het karakter van de politieke participatie veranderen en in combinatie met de informatisering mogelijk leiden tot een verandering in de waarneming van democratische rechten (thuis stemmen, interactieve beleidsvorming, technische verbetering referendum-mogelijkheden).

Informalisering doet ook de scheidslijn tussen privé en openbaar, tussen werk en thuis, tussen vrije tijd en arbeid vervagen. Tegelijkertijd distantieert het zich van oude vormen van informaliteit: informele arbeid wordt juist geformaliseerd, het informele gebruik van wat tot de formele wereld behoort wordt steeds strenger beoordeeld. In het verschuivende beeld van formeel en informeel heeft de overheid als 'formalist' bij uitstek het extra moeilijk het binnendringen van marktmetaforen in het overheidshandelen is te zien als een verschuiving in de richting van informalisering.

Gezagsproblemen zijn een logisch gevolg van informalisering. De bekleding met gezag en de kleding van het gezag roepen niet meer automatisch respect op; het respect moet verdiend worden en dat kan strijd impliceren. Met individualisering en informalisering gaat vaak een verlaging van de frustratietolerantie samen. Dat maakt mensen weer erg gevoelig voor teleurstellingen en dat kan zowel tot verhoogd hulpzoekgedrag (psychologische hulp) als, in het uiterste geval, tot de toepassing van geweld leiden.

C Informatisering

Individualisering en informalisering passen bij en worden versterkt door het proces van informatisering. Voor een deel speelt zich dat af buiten het zicht en de greep van het individu, voor een deel is het juist de wijze waarop het individu zich merkbaar zal weten te maken. De informatisering van de samenleving, van het dagelijks leven op het werk en thuis, en van de verhoudingen tussen mensen staat nog maar aan het begin. De technologische ontwikkeling zal voor een belangrijk deel een geïnformatiseerd karakter hebben. De betekenis van informatie zal veranderen: het gaat niet meer om de beschikbaarheid op zich, maar om de selectie. Daarmee verandert ook de rol van leren en de maatschappelijke waarde van kennis en eruditie.

De versnelling van de verwerkingsmogelijkheden op informaticagebied zullen zich vooral manifesteren in de vorm van een toenemende integratie van functies (onzichtbaar voor de gebruiker dus): communicatie, mediapresentatie en informatie zullen geïntegreerd en overal beschikbaar zijn. Informatisering staat zelf in het teken van innovatie, maar lokt ook elders weer innovaties uit. De kansen op een informatica-‘tweedeling’ in de samenleving kunnen op termijn waarschijnlijker als nog geringer ingeschat worden dan de huidige al lage kans op een mobiliteits ‘tweedeling’: de bediening van auto's is zo eenvoudig geworden en het rijbewijs zo algemeen (80% volwassen bevolking), dat niet auto (kunnen) rijden steeds meer het karakter van een keuze krijgt. Anders gezegd: ICT zal nog goedkoper worden en vooral gemakkelijker in de bediening. Voor het beleid betekent dit dat geanticipeerd moet worden op een volledig geïnfomatiseerde samenleving, en niet op een samenleving in het teken van een ICT-tweedeling.

D Internationalisering

Informatisering heft de betekenis van grenzen, afstanden en tijdsverschillen op. De betekenis daarvan wordt ook in het gewone dagelijkse leven steeds minder relevant in de zin van beperkend. Internationalisering staat zowel voor de toenemende invloed van de Europese Unie (in dit geval gesymboliseerd door de psychologisch zeer belangrijke invoering van de euro) en het multinationale bedrijfsleven als voor de groeiende oriëntatie op wat elders gebeurt, de participatie in het internationale aanbod aan cultuur en levensstijl. Internationalisering wordt fysiek gesymboliseerd in de processen van toerisme en migratie. Beide zullen het beeld van de samenleving in de komende decennia in hoge mate blijven bepalen. De achtergrond is uiteraard heel verschillend: *toerisme* is mogelijk op basis van welvaart, terwijl *migratie juist plaatsvindt in reactie op een gebrek aan welvaart*.

Bij internationalisering past economische *liberalisering* en *globalisering*. Het vrijemarkt-denken heeft in toenemende consequenties voor terreinen waar tot nu toe nationale grenzen en regionale identiteiten beeldbepalend waren: cultuur, media, gezondheidszorg, welzijnszorg, onderwijs. De complexiteit van de verhouding tussen internationalisering en regionalisering komt duidelijk tot uitdrukking in de internationale voorkeur voor één bepaalde muziekstijl, die vervolgens als vehikel dient voor teksten in het regionale dialect. Dat wordt volstrekt niet beleefd als tegenstrijdig.

E Intensivering

Intensivering verwijst naar de veranderende dynamiek en de toenemende betekenis van de *belevingscomponent* in het moderne leven. Er moet veel meer in een leven en dat meer moet zowel afwisselend als belonend zijn. De beleving van werk, relaties, het eigen leven en het eigen lichaam, vrije tijd, sport enz. staat steeds sterker in het teken van het verlangen naar een intense en intensieve beleving en ervaring. Ontremming door middelengebruik, agressie als groepsgedrag, muziek als kunstvorm bij uitstek, een hoge

waardering van seksualiteit en sport zijn de dominante uitdrukkingsvormen van het hedonisme aan het begin van de 21e eeuw. De massamedia spelen daar op in en versterken ook deze trend.

Bij intensivering van beleving en ervaringen hoort ook een sterkere oriëntatie op het *eigen gevoel*. Dat is in de plaats gekomen van een oriëntatie op eigen belang en de eigen maatschappelijke positie in relatie tot anderen. Het eigen gevoel wordt zo de toetssteen voor wat het leven biedt (‘is het nog leuk?’), maar ook voor de kwaliteit van de omgang met anderen. Dat leidt enerzijds tot een verhoogde vorm van gevoeligheid voor krenkingen, anderzijds tot een versnelde geneigdheid daar in gedrag uiting aan te geven, bijvoorbeeld in de vorm van fysiek geweld.

Bij intensivering past ook *collectivisering* van ervaring: het gezamenlijk deel hebben aan een collectief evenement, juist uit het verlangen naar gemeenschappelijke beleving. Popconcerten, voetbalwedstrijden, demonstraties e.d. ontlene daar voor een belangrijk deel hun aantrekkingskracht aan. Belangrijk is dat ze symbolisch niet ‘meer’ zijn dan als wat ze zich presenteren, maar juist ‘minder’, in die zin dat ze instrumenteel zijn geworden voor de behoefte van het individu aan intense ervaringen. Godsdienst in zijn traditionele vorm biedt dat inmiddels zo weinig, dat de aantrekkingskracht ervan nog steeds terugloopt. Nog slechts een kleine minderheid van de Nederlandse bevolking is belijdend Christen.

8. Wisselende prioriteiten

Aan het begin van de twintigste eeuw waren al deze processen in aanzet al aanwezig. Wat men niet kon voorzien, was in welke *breedte* ze het beeld van het leven in de 20e eeuw voor vrijwel iedereen zouden gaan bepalen. Door de economische ontwikkeling, de democratisering van politiek en samenleving, de emancipatie van arbeiders, vrouwen en jongeren zijn processen als individualisering, informalisering, internationalisering en intensivering pas algemeen geworden. In zekere zin geldt dat zelfs voor de informatisering, omdat telefoon en bibliotheek honderd jaar geleden allerm minst algemeen beschikbaar was. 150 jaar geleden was zelfs de krant dat niet.

Omstreeks het midden van de 20e eeuw is vooral de *hoogte* van het niveau waarop deze processen van modernisering zich zouden gaan manifesteren onvoorzien geweest. De stijging van de welvaart, het algemene opleidingsniveau en de ontwikkeling van een diensteneconomie en een verzorgingsstaat hebben een veel hogere vlucht genomen dan nog maar 50 jaar geleden kon worden voorzien. Zeker in het laatste decennium is de ontwikkeling erg snel gegaan. Lange tijd was het regeringsbeleid erop gericht *de achterstand van de meerderheid* van de bevolking ten opzichte van een kleine elite op te heffen, inmiddels gaat het vooral om het *verzachten van het achterblijven* van een klein deel van de samenleving en het opheffen van de achterstand van de ‘nieuwkomers’. Bij de meerderheid van de burgers – zeker 80%-85% – is er geen sprake meer van welke achterstand dan ook.

Nu, aan het begin van de 21e eeuw, lijkt vooral de *diepte van de processen* nog niet goed voor te stellen. Dat geldt met name voor het proces van de informatisering en de internationalisering. Ze zullen het leven tot in de kleinste uithoeken van het persoonlijke leven beïnvloeden. Opleiding, welvaart en overheidszorg hebben vrijwel de gehele bevolking van de westerse landen in de 20e eeuw de deur geopend naar een ‘burgerlijk’ leven. De 21e eeuw biedt mede dankzij de mogelijkheden van de technologie uitzicht op een ‘*aristocratisering*’ van het bestaan. De kunst zal zijn het civilisatieproces – dat wil zeggen de beheersing van de intensivering – zo in te richten dat de idealen van ‘noblesse oblige’ (duurzaamheid, leefbaarheid, zorgzaamheid, weerbaarheid) een moderne vorm kunnen vinden.

De eerste helft van de 20e eeuw was nodig om het probleem bij uitstek van de tweede helft van de 19e eeuw – de ‘sociale quaestie’ als de achterstandspositie van de industrie-arbeider – op te lossen. De eerste helft van de 21e eeuw zal de oplossing moeten brengen voor het probleem waar de tweede helft van de 20e eeuw mee afgesloten werd: de nieuwe ‘sociale kwestie’, nu in de vorm van de achterstand van de allochtone groepen. Dit specifieke probleem moet los gezien worden van de altijd bestaande opdracht verantwoordelijkheid te nemen voor de autochtone groepen die door handicaps of pech marginaal zijn geworden (verslaafden, psychiatrische patiënten, verstandelijk gehandicapten, demente bejaarden). Achterblijven op grond van individueel bepaalde oorzaken is iets anders dan achterstand op grond van herkomst. In dat kader is het ook niet meer zinvol naar tweedeling te kijken als de slechte uitkomst van beleid, maar tweedeling te beschouwen als uitgangspunt van beleid, gericht op het scheppen van zo gelijk mogelijk kansen.

Als relicten van de oplossing van de eerste sociale kwestie kunnen de wettelijke regelingen van arbeidsongeschiktheid en verplichte pensionering gezien worden. Daarachter zit nog de inmiddels grotendeels obsoleete gedachte van de weldadigheid van de bevrijding van een verplichting tot arbeid, die als drukkend en knellend wordt gezien. Binnen de gegroeide verhoudingen is het moeilijk te beseffen dat thuisblijven als directe consequentie van ziekzijn op zichzelf net zo weinig dwingend is als de gelijkstelling van verzuim met ziekte.

De oplossing van deze drie problemen (*arbeidsonvermogen, arbeidsachterstand en arbeidsongeschiktheid*) hoort tot de belangrijkste opdrachten van de politiek in de komende jaren. Lukt het deze problemen op te lossen, dan is in de vorm van toegenomen participatie ook het probleem van de verminderende sociale cohesie voor een belangrijk deel opgelost en zal de (dubbele) ‘vergrijzing’ zowel in termen van geld als van pensioen minder een probleem blijken te zijn. Het vraagstuk zal zich dan waarschijnlijk vooral beperken tot het kunnen voorzien in een voldoende mate van goede zorg, met name voor het dagelijks leven.

9. Agenda voor de 21e eeuw

De agenda voor de 21e eeuw wint aan contour in historisch perspectief. De 19e eeuw bracht Nederland de opgelegde nationale eenheid in staatsverband met daarna een proces van vorming van nationale identiteit ('het vaderlands gevoel'). Daarbinnen speelde zich de strijd om de gelijkheid af, culminerend in eerst de invoering van een parlementaire democratie en vervolgens het algemeen kiesrecht. De materiële gelijkheid volgde in de 20e eeuw op de formele gelijkheid van de 19e eeuw. Waar de formele gelijkheid nog sterk georiënteerd was op de conceptie van de burgerlijke vrijheidsrechten, ging het bij de materiële gelijkheid vooral om de sociale grondrechten. In feite kwam dat neer op een beroep op de 'broederschap', de solidariteit van allen met allen in het kader van de verzorgingsstaat.

De agenda van de 21e eeuw kan daarop voortbouwen. Wat gerealiseerd is blijft grotendeels bestaan en zal zelfs ten dele nog verder worden uitgebouwd of beschikbaar komen aan nieuwe groepen. Wat nu dominant mag worden is de uitwerking van het idee van de materiële vrijheid op basis van de formele gelijkheid. Wat nu doel kan worden, is de kwaliteit van de Nederlandse samenleving.

