

Overheidsbeleid lijkt steeds meer op een waterbed. Druk je ergens aan de ene kant, dan floept er op een andere plek – en wist je maar waar - iets omhoog. Extra wegen verdubbelen de files, cultuursubsidies blokkeren de inburgering en de ziekwet wordt misbruikt om arbeidsconflicten te financieren. Grenzen stellen en streng handhaven is het enige dat de overheid rest.

De grenzen van een versplinterde maatschappij

verschenen in Binnenlands Bestuur, 13 juni 2003
copyright Carien Overdijk

Het nieuwe kabinet wil de maagzuurremmers uit het ziekenfondspakket schrappen. Immers, wie te zwaar tafelt, mag zelf voor de kosten opdraaien. Maar ligt het zo simpel? Daags na de afkondiging tovert De Volkskrant een vrouw tevoorschijn die de remmers nodig heeft vanwege een aangeboren defect. Plus een jonge, alleenstaande vader die met de remmers de symptomen van zijn 'zorgstress' onderdrukt. Laatstgenoemde haalt in zijn interviewtje uit naar het CDA. 'Ze zeggen op te komen voor het gezin, maar de hardwerkende vaders en moeders laten ze in de steek.'

Zo kan het schrappen van maagzuurremmers zomaar tot gezinsvijandige politiek verworden.

grillig

Het is makkelijk inkoppen voor de kritische burger, want de overheid kan de consequenties van veel maatregelen allang niet meer overzien. De Nederlandse maatschappij is de laatste decennia sterk veranderd en blijft veranderen. Wie daar, al dan niet als apostel van de vrije markt, alleen maar het etiket 'individualisering' op plakt, mist de essentie. Mensen hebben als individu sinds de jaren zeventig inderdaad veel meer keus uit levensstijlen, maar dat niet alleen. In de ontzuilde samenleving verlopen levens grilliger dan ooit. Menigeen beleeft een serie wisselingen van relatie, woonplaats en vorm van levensonderhoud, die vroeger niet denkbaar was. Inkomens- en vermogensposities variëren daardoor steeds sterker binnen een mensenleven.

Ook gedragsmatig heeft die veranderlijkheid gevolgen. De huisvader die weekendhooligan blijkt, de werknemer die zich met cannabis ontspant, het pas uitgehuwelijkte meisje uit Marokko, ze leven vijf jaar later soms weer heel anders. Mensen laten zich nauwelijks meer rubriceren in sociale categorieën of doelgroepen.

wie is nog modaal?

Van de zeven miljoen Nederlandse huishoudens valt nog maar een kleine minderheid in het vakje van de vroegere Jan Modaal. Prefereerde in Nederland in 1990 nog de helft van de bevolking het traditionele gezinsmodel met één kostwinner, nu is dat nog maar een kwart. Er is niemand die zo snel uit het straatbeeld verdwijnt als 'de man die 's zondags het vlees snijdt.' Dat maakt alle maatregelen die gebaseerd zijn op het kostwinnersbeginsel al bij voorbaat achterhaald.

Achter eenderde van de voordeuren woont momenteel iemand in zijn eentje. Deze groep neemt naar verhouding het snelst in omvang toe. De rest van de huishoudens is verdeeld in stellen of groepen zonder kinderen (ook eenderde), stellen mét kinderen (bijna een derde) en acht procent eenoudergezinnen.

Maar ook deze rubricering biedt slechts een schijnoverzicht. Alleen al de categorie

alleenstaanden varieert van studenten tot bijvoorbeeld carrièrevrouwen, zelfverkozen vrijgezellen, vluchtelingen, weekendvaders en bejaarde weduwen, en ook deze labels zijn alweer misleidend in hun suggestieve stereotypering. Hetzelfde geldt voor gezinnen en andere samenwoners. Ook zij versplinteren bij nadere beschouwing tot talloze levensstijlen en variëren sterk in leeftijd en welstand.

zuilen

Slechts twee minderheden zonderen zich nog uit van deze pluriformiteit. Dat zijn enkele honderdduizenden orthodoxe christenen die zich concentreren in de zogenoemde *bible-belt*, en ongeveer 900.000 moslims die overwegend in de grote steden wonen. Zij doen veel moeite om met behulp van school, kerk en verenigingsleven hun zuilen overeind te houden. Met een gedwongen partnerkeuze binnen de eigen geloofsgemeenschap, strenge gedragsnormen en huwelijken van ouderwetse snit vormen zij de enige groepen wier levens nog enigszins voorspelbaar zijn.

Alle anderen, krap vijftien miljoen mensen, krioelen rond in een maatschappelijke grabbelton. Zorg voor kinderen, betaald werk, relaties, alles komt voor in voltijd, in deeltijd, tijdelijk of helemaal niet. Koophuizen, erfenissen, ziektes, beleggingen, ontslagen en scheidingen plunderen of spekken met regelmaat ieders bankrekening. Opmerkelijk genoeg is onder al die geïndividualiseerde burgers juist de behoefte aan een vaste levenspartner nog de enige constante. Jong of oud, 95 procent van de Nederlanders wil samenwonen of trouwen, en de meesten doen dat vroeg of laat ook. De relaties houden echter korter stand. Veel mensen leiden een leven van seriële monogamie, zoals het CBS het zo fraai noemt. Het scheidingspercentage, dat de laatste twintig jaar rond de 25 blijft schommelen, verhult die trend, omdat samenwonen inmiddels het huwelijk in populariteit heeft verdrongen. De generaties van na de babyboom (geboren na 1955) experimenteren graag met samenwonen, en doen dat vaak meermalen voordat ze iemand hun ja-woord geven. De toename van het aantal alleenstaanden (tussen 1995 en 2000 met veertien procent!) is dan ook vooral toe te schrijven aan dertigers en veertigers die tussen twee partnerrelaties in zitten.

buurten

Het minder stabiele privéleven gaat – overigens al sinds de jaren tachtig - gepaard met veel verhuizingen. Jaarlijks verkast tien procent van alle inwoners. Dit statistiek-vriendelijke getal maakt zichtbaar dat wijken en buurten zich in gemiddeld tien jaar volledig ‘verversen.’ Dat is een belangrijk gegeven voor het normen- en waardenoffensief van Balkenende. Iedereen weet immers dat de verblijfsduur in vredige villawijken, randgemeenten en dorpen aanzienlijk langer is dan in de oudere stadswijken. Juist in de notoire probleemzones is het verloop dus nóg hoger. Wat dit betekent voor burenhulp en sociale controle laat zich raden.

Hoe realiseer je als overheid in zo’n vluchtige en onoverzichtelijke samenleving je doelen? Hoe bestrijd je armoede, bescherm je kwetsbare groepen, beveilig je de publieke ruimte en bied je gelijke kansen op opleiding, werk en inkomen?

Kenmerkend is het feit dat het Nibud onlangs liet weten dat de afspraken uit het regeerakkoord nauwelijks concreet zijn door te rekenen naar koopkracht voor individuen. De maatregelen zijn zó gedetailleerd en er zijn zoveel variabelen in de bevolking, dat het kostenplaatje voor de uitstervende Jan Modaal er al niet eens meer uitrolt.

De overheid kan zich in deze omstandigheden niet meer opwerpen als

welvaartsverdeler en gedragsregelaar. De egalitaire verzorgingsstaat is trouwens al verdwenen. De rijkste burgers souperen momenteel de subsidies voor kinderopvang en cultuur op. Het onderwijs is in de randstad uiteengevallen in kansarme en kansrijke scholen, met als slagroomtoefje de privéscholen waar de elite diploma's koopt voor zijn zwakkere telgen. De gezondheidszorg draaft af op eenzelfde klassenstelsel. Het loon- en arbeidsmarktbeleid miskent de vele flexwerkers en cao-vrije veelverdieners, en uitkeringen worden even makkelijk genoten door mensen mét als zonder Mercedes.

zelforganisatie

De maatschappij ontwikkelt zich snel. Alomvattende overheidsmaatregelen komen dan te laat of hebben een averechts effect. Toch is er huiver voor die volledig liberale, marktgestuurde maatschappij van de overkant van de oceaan, met zijn sociale extremen en alle problemen die daarbij horen. Nederland kan hem zich ook niet veroorloven. Heeft de VS voorlopig nog genoeg fysieke ruimte voor milieuvervuiling, ongeremde welvaartsgroei, no-go-area's en vrijplaatsen voor andersdenkenden, in Nederland dwingt de krappe voorraad vierkante kilometers tot ordening en aanpassing.

Het goede nieuws is dat het bedrijfsleven en de beter opgeleide burger in een gesecculariseerde maatschappij veel van die aanpassing en ordening op zich nemen. Steden hebben nu al veel baat bij buurtinitiatieven, brede scholen, vrijwilligerswerk en de sociale projecten van bijvoorbeeld Rabobank en Albert Heijn. Het landelijk gebied profiteert van zelfgeorganiseerde natuurbeschermers. In Leiden is het stadsparkerplan van de binnenstadwinkeliers een logistiek succes.

poldermodel

De ambtenaar die veel externe contacten legt en goed met particuliere partijen samenwerkt, kan daardoor meer bereiken dan zijn collega die beleid ontwikkelt vanachter het bureau. Het poldermodel is in Nederland nog springlevend en verdient alle steun. Daar is geen normen- en waardenoffensief bij nodig.

Afgezien van een kleine, conservatieve minderheid, wil ook niemand terug naar de benauwende jaren vijftig, waarin de overheid veel overkoepelende maatregelen kon treffen, waarin de kerk de maatschappij moreel in het gareel hield en waarin het gezin de economische basis was voor het overheidsbeleid. Zelfs de twee resterende zuilen zullen op den duur opgaan in de vrije-keuzemaatschappij. Moslimjongeren stappen nu al graag over naar een vrije levensstijl. Christenjongeren zullen, als de stadse geneugten nog dichterbij komen, ongetwijfeld hetzelfde doen. Besloten gemeenschappen zoals de Amish-enclaves in de VS zijn in Nederland ruimtelijk onmogelijk geworden.

handhaven

Voor de overheid ligt er, na het failliet van het collectivisme, maar één alternatief. Dat luidt: grenzen stellen. Bepalen wat beslist niet mag, en die bepalingen streng handhaven. Daarmee laat de overheid automatisch ook zaken los. Hoe werkt dat in de praktijk?

Jetski-geweld en danceparties in de kwetsbare Biesbosch zwaar beboeten, maar de nachtelijke straatraces op verlaten industrieterreinen onder condities toestaan.

Aangeven welke stadsgezichten en landschappen absoluut niet verstoord mogen worden, maar toelaten dat de rest openstaat voor de boerderette-schimmel die nu eenmaal bij een westerse economie blijkt te horen. Of: de tabakswet alleen

toepassen op horeca met nietrokend personeel, en toestaan dat mensen zich in andere gelegenheden vrijwillig vergiftigen. Het is de prijs die we betalen voor een vrijheid die we niet meer kwijt willen.

Ook de wetten en regels die de bestaanszekerheid veilig moeten stellen, zullen onvermijdelijk de richting opgaan van uitzonderingsbeleid, zodat de vangnetfunctie ervan hersteld wordt. De zwaksten mogen niet door de bodem van een menswaardig bestaan zakken, maar alle anderen zullen de gevolgen van ziekte en werkloosheid in eerste instantie zelf moeten opvangen. Dat is niks nieuws. Het geldt nu al voor honderdduizenden flexwerkers.

onafhankelijk

Alleen individuen die het bewijsbaar niet kunnen bolwerken, houden recht op een uitkering die gekoppeld is aan het minimumloon, plus een volledige vergoeding van ziektekosten. En alleen ouders die bewijsbaar te weinig kapitaalkrachtig zijn, hebben recht op kinderbijslag en gesubsidieerde kinderopvang. Dit soort aanspraken zijn pas geldig na grondige en voortdurend herhaalde toetsing. Die vérgaande controle op privé-situaties wordt de keerzijde van onze permanente optie om een onafhankelijk leven te leiden.

Het kabinet Balkenende II zet met de uitkleding van de wao en de bijstand wel stappen in deze richting, maar laat tegelijk veel oude structuren intact. Om de vrijheid en de rechten van het individu zeker te stellen, is het belangrijk dat maatregelen niet per huishouden, relatie of arbeidsvorm, maar per 'mens' van kracht zijn. Relatieduur, ouderschap of arbeidsverleden kunnen in deze samenleving niet meer de maatstaf zijn voor materiële of sociale rechten. Dat soort criteria scheidt ongelijkheid tegenover vrijgezellen, solo-ouders, flexwerkers, kinderlozen en talrijke anderen.

gezinnen

Het pleidooi van het CDA en de Gezinsraad voor gezinsgerichte maatregelen doet daarom gedateerd aan. De Gezinsraad roept om meer begeleiding van gezinnen bij de opvoeding. Ook wil de raad de koopkracht en loopbaanonderbreking voor ouderparen nog strakker regelen, evenals de procedures rondom scheiding en alimentatieplicht. De achterliggende motieven zijn nobel: kinderen, de zwakste partij binnen het gezin, hebben bescherming nodig.

Het is echter een illusie dat de overheid met een uniform gezinsbeleid grip zou kunnen houden op het geschakeerde privéleven. De gezinsraad onderkent zelf ook dat samenlevingsvormen sterk verschillen en dat niet alleen veel laagopgeleide minima, maar ook bijvoorbeeld welgestelde tweeverdieners tekort schieten in de opvoeding. In alle geledingen van de maatschappij kunnen kinderen ontsporen of in de knel komen.

kinderen

Ook voor kinderen zal daarom uitzonderingsbeleid nodig zijn. Scholen, schoolartsen en consultatiebureaus moeten alerter risicokinderen opsporen. Voor die kinderen zijn ruimhartige voorzieningen nodig, gericht op henzelf en hun verzorgers. Daarbij zullen ouders in de 'twijfelzone' zich net zo goed aan intensieve overheidsbemoedienissen moeten onderwerpen.

Evenzeer berusten de pleidooien van de Christenunie voor de stimulering van mantelzorg op een achterhaalde maatschappijvisie. Vrouwen leiden tegenwoordig een eigen leven en kunnen zich vaak niet meer op afroep vrijmaken voor zieke familieleden. Bovendien hebben veel ouderen geen familie in de naaste omgeving.

De vraag naar professionele zorg zal alleen maar toenemen. Ook hier moet de overheid maatwerk leveren en grenzen stellen, in aanvulling op de particuliere verzekeraars. Goede stappen op die weg zijn de invoering van persoonsgebonden budgetten voor chronisch zieken en 'rugzakjes' voor gehandicapte kinderen.

voorlichten

Bij dat alles zullen veel wegwijzers nodig zijn. Burgers die voor zichzelf moeten zorgen, hebben een scherp en duidelijk beeld nodig van hun plichten en rechten. Wat is goed ouderschap, waartegen kan ik me verzekeren, welke therapieën zijn er te koop, wat zijn mijn plichten als consument en als gebruiker van de openbare ruimte? De voorlichtingstaak van de overheid zal beduidend zwaarder worden. Menigeen vraagt zich af of een ministelsel, een 'nee, tenzij'-beleid, op termijn een politiek draagvlak zal hebben. Hoe solidair voelt de onafhankelijke en hardwerkende middenklasse zich straks nog met degenen die in het vangnet belanden? De tijd zal het leren, want een alternatief is er niet meer.

distantiëren

Het nieuwe regeerakkoord biedt aanknopingspunten om verder te komen met een maatschappij van zelfbewuste en zelfstandige volwassenen. Het is bijvoorbeeld goed dat het bevoogdende staatssecretariaat voor emancipatie en gezinszaken is afgeschaft, en dat het nieuwe kabinet de ambtelijke regelgeving wil indammen met maar liefst 25 procent.

Maar faciliteer als overheid dan ook alle benodigde kinderopvang en zorg, zodat vrouwen daadwerkelijk zelfstandig kunnen leven wanneer ze dat willen. En laat beleidsmakers zich distantieëren van het detailniveau waarop aspirientjes en rennies elkaar beconcurreren.