

Beschikbaar gezinsonderzoek woestijnlandschap

Het CDA heeft familie- en gezinsbeleid prioriteit gegeven in het verkiezingsprogramma 'Samenleven doe je niet alleen'. Een stevige infrastructuur voor hoogwaardig beleidsondersteunend gezinsonderzoek is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Recent kwam het Gezinsrapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit en daaruit blijkt dat nog heel wat kennis ontbreekt, bijvoorbeeld terzake de inkomenssituatie.¹ De Nederlandse Gezinsraad is door het kabinet-Kok gevraagd om een tweejaarlijks Signalement over de situatie en ontwikkeling van gezinnen uit te brengen.² Daarnaast heeft de Gezinsraad vanuit de Europese Commissie subsidie gekregen om als 'voortrekker' te fungeren bij het ontwikkelen van een Europese Gezinsmonitor. Alle reden voor een gesprek met Pieter Kalle en Peter Cuyvers, respectievelijk algemeen secretaris en stafmedewerker van de Nederlandse Gezinsraad.

De Nederlandse Gezinsraad

De Nederlandse Gezinsraad (NGR) is oorspronkelijk ontstaan in de jaren zestig, als gevolg van een buitenlands initiatief. Minister van Doorn werd verzocht door de Internationale Gezinsfederatie om een aanspreekpunt in Nederland, en op zijn uitnodiging ontstond een contactgroep van de ongeveer vijftig organisaties die zich op de een of andere manier met het gezin bezighielden. Uit deze 'Nationale Contactcommissie Gezinsbelangen' ontstond in een aantal fasen de NGR in 1971. Eerst als gezamenlijke vertegenwoordiger van die organisaties (zowel

internationaal als naar de Nederlandse overheid toe), later als onafhankelijke stichting met een eigen bureau. Onafhankelijkheid was belangrijk, omdat het voor nogal verschillende aangesloten organisaties als het COC (Nederlandse Vereniging tot Integratie van Homoseksualiteit) en het Leger des Heils niet eenvoudig was om gezamenlijke standpunten te formuleren.

Er zijn in de afgelopen jaren enorm veel organisaties op het welzijnsterrein gesneuveld. Dat dat de NGR niet is overkomen heeft volgens Kalle en Cuyvers verschillende oorzaken. Niet de onbelangrijkste daarvan is de hoge pro-

ductiviteit, die weer een rechtstreeks gevolg is van de oorsprong als 'intermediair' van een groot aantal andere organisaties. De NGR verzamelt informatie uit alle invalshoeken en disciplines. In het bestuur zitten vertegenwoordigers uit bestuurlijke, politieke en vakinhoudelijke kringen.

De NGR krijgt inmiddels als expertcentrum op gezinsterrein een structurele subsidie van VWS en is sinds twee jaar erkend als behorend tot de landelijke infrastructuur (naast bijvoorbeeld het Verwey Jonker Instituut en het Sociaal en Cultureel Planbureau) met kerntaken als beleidsanalyse en -ontwikkeling, signalering en het vervullen van de platformfunctie.

Gouden letters

Met gouden letters is als het ware op de gevel geschreven: de combinatie van wetenschap, beleid en praktijk. Deze vullen elkaar goed aan: wetenschappers

twijfelen altijd, mensen uit de praktijk hebben juist hele pertinente opvattingen uit ervaring puttend. Beleidsmakers zijn gewend dat ze moeten kiezen, ook al is het moeilijk. De drie invalshoeken vullen elkaar dus aan. De NGR is een expertcentrum en heeft lijstjes met personen uit heel verschillende maatschappelijke organisaties. De toegankelijkheid is bijzonder groot. Er kan bij wijze van spreken binnen vijftien minuten iemand over een willekeurig onderwerp betreffende het gezin geraadpleegd worden: de medewerkers hebben een breed werkerterrein en kunnen gebruik maken van de door de NGR periodiek gemaakte inventarisaties van gezinsonderzoek. Een faciliteit waar journalisten en programmamakers nogal eens gebruik van maken. Voor het uitvoeren van concrete projecten is het gangbaar dat deskundigen uit verschillende domeinen bijeen worden gebracht en door die koppeling wordt het rendement hoger. Als gevolg van die



Peter Cuyvers (l.) en Pieter Kalle, respectievelijk stafmedewerker en secretaris van de Nederlandse gezinsraad. (foto Dirk Hol)

werkwijze heeft de NGR in principe vaste krachten in huis die (vooral) generalist zijn - en met name in staat zijn om de 'vertaling' tussen beleid, praktijk en wetenschap te leveren. De vakinhoudelijke expertise wordt van buiten aangetrokken door het verlenen van opdrachten of het instellen van commissies. Volgens Cuyvers is deze traditie van de NGR ook van belang geweest bij het krijgen van de Europese opdracht: "Het slaan van een brug tussen wetenschappelijke kennis en beleidsvragen is bijna een vak op zich. Europese ambtenaren

- maar dat geldt ook in Nederland - hebben weinig aan een rapport van 200 pagina's in vaktaal als ze hun commissaris moeten informeren. Vandaar dat de politicus vaak zijn of haar toevlucht neemt tot de journalistieke weergave van de beschikbare kennis uit de krant. Daardoor worden echter meestal details en controverses overbelicht. Wij proberen vooral in kaart te brengen waar men het wel over eens is, dat kort samen te vatten en oplossingen voor beleidsmatige knelpunten te formuleren. Zoals bijvoorbeeld de nieuwe definitie van het gezin die het kabinet inmiddels heeft overgenomen."

Kalle wijst erop dat Nederland op dit moment het enige land is waar een dergelijke consensus over een 'moderne gezinsdefinitie' bestaat. In Engeland bijvoorbeeld worden eenoudergezinnen nog steeds benoemd als 'gevalen vrouwen'.

Het streven naar continuïteit is een ander centraal principe van de NGR. In de herstructurering van alle organisaties in het welzijnsveld heeft de NGR in

het verleden vastgehouden aan een aantal uitgangspunten, ook als dat subsidieverlies of zelfs opheffing kon opleveren. De belangrijkste daarvan is natuurlijk de focus op het gezin als 'leefeenheid' in de breedste zin van het woord. Dat betekent dat de NGR zich nooit heeft willen beperken tot wel-

zijnsvraagstukken. Ook bijvoorbeeld de sociale zekerheid is onderwerp van advisering geweest en de NGR heeft altijd vastgehouden aan het belang van een juridische sectie.

Een tweede punt van continuïteit is de 'neutraliteit' van de NGR: leefvormen

zijn gelijkwaardig, het ene gezinstype is niet beter in staat kinderen op te voeden dan het andere. Ook dit is afkomstig uit de traditie, waarin men met veel (levensbeschouwelijk) verschillende groepen rond de tafel moest kunnen zitten. Cuyvers en Kalle benadrukken daarbij dat de neutraliteit van de NGR niet voorkomt uit het niet kunnen of mogen kiezen, maar gebaseerd is op empirische kennis. Wetenschappers uit alle gezindten hebben al jarenlang geprobeerd te bewijzen dat sommige gezinnen slecht of juist goed zijn, dat kinderopvang slechte of juist goede effecten heeft, etc. In het voor het SCP-rapport geschreven hoofdstuk over de gezinsopvoeding worden al die mythes kritisch geanalyseerd; de werkelijkheid van gezinnen laat zich niet in dit soort zwart-witschema's vangen.

Kritisch en onafhankelijk

De NGR neemt eigen standpunten in en levert vaak forse kritiek op het beleid. Volgens Kalle is er wat dat betreft geen enkel probleem in de relatie met de subsidiegever, omdat men daar meer

De NGR neemt eigen standpunten in en levert vaak forse kritiek op het beleid.

waarde hecht aan een autonome inbreng en het juist de taak gevonden wordt van de NGR om 'voor de muziek uit te lopen'. Een deel van de NGR-adviezen zijn in de kabinetsnotitie 'Gezin' overgenomen, met name op het punt van de definitie, een deel ook niet. De NGR maakt er al lang een punt van dat de kinderbijslag kostendekkend zou moeten zijn op bijstandsniveau. Dit ondanks de trend om middelen vooral op de kinderopvang te concentreren. Uit een enquête die de NGR in 1994 hield kwam naar voren dat prioriteit voor kinderopvang vooral bij hoger opgeleiden sterk was. Lager opgeleiden hechten veel meer belang aan kinderbijslag. Ook het recente boekje over pensioenen staat haaks op wat er recent politiek besloten is: de NGR heeft daarin gepleit voor minder individualisering dan de nieuwe wet bepaalt. Kalle constateert dat binnen de NGR de twijfels over individualisering in de afgelopen jaren op alle punten zijn gegroeid, wat soms tot politiek risicovolle standpunten leidt: 'Wij hebben oprechte twijfel vanuit een traditie waarin de NGR al tientallen jaren voorvechter is van gelijkheid van alternatieve leefvormen en emancipatie. Maar het risico is natuurlijk levensgroot dat je tot het conservatieve kamp wordt gerekend, al was het alleen maar omdat er 'gezin' in je naam staat. De NGR heeft overigens inderdaad ooit overwogen om zichzelf om te dopen tot 'Instituut voor primaire leefvormen', maar dat plan snel verlaten. Niet alleen omdat het niet echt een aansprekende naam is, maar ook omdat de nieuwste analyses erop wezen dat juist het 'modale gezin' uit het beeld van de politiek was verdwenen. Dat is toen opgepakt, en in 1993 kopte de NRC voor het eerst 'Gezin nog steeds dominant', als gevolg van publicaties in

het toenmalige wetenschappelijke tijdschrift van de NGR.

Vanaf dat moment loopt de NGR min of meer voorop - misschien zelfs wel te ver vooruit - met aandacht voor het modale gezin. Centraal daarbij staat de samenwerking met het CBS, een instituut dat immers beschikt over de cijfers over de volle breedte van de bevolking. Steekproeven die wetenschappers op gezinsterrein nemen zijn vaak nogal klein en er zitten zacht uitgedrukt wat teveel hoog opgeleiden in, wat weer een vertekend beeld oplevert van de veelbesproken individualisering. De NGR twijfelt er geen seconde aan dat er sprake is van een emancipatieproces dat zich geleidelijk uitstrekt over de hele bevolking, maar over het tempo en de inhoud van dit proces is het laatste nog niet gezegd.

Beschikbare gezinsgegevens woestijn

Hiermee zijn we aangeland bij het onderzoek voor het kabinet, de Signaleringsrapportage. Voordat ze daar dieper op ingaan - het is nogal een technisch verhaal - willen Cuyvers en Kalle een illustratie geven van de manier waarop het kan werken. Het voorbeeld heeft betrekking op een steeds belangrijker wordend punt in Nederland: het uitstel van het eerste kind. Dat wordt vaak eenvoudigweg gekoppeld aan het ontbreken van voorzieningen voor de combinatie van werk en zorg, vooral natuurlijk kinderopvang. Maar er is een heel scala van andere factoren waar nog nooit onderzoek naar gedaan is. Zo duurt het bijvoorbeeld tegenwoordig veel langer voordat mensen een 'vaste partner' gevonden hebben. Samenwoners gaan in de helft van de gevallen weer uit elkaar. En voor de timing van

kinderen zou het 'moment dat je de relatie stabiel genoeg vindt' wel eens veel belangrijker kunnen zijn dan de aanwezigheid van een bepaalde voorziening.

Het voorbeeld van de timing van kinderen laat volgens Cuyvers goed zien waar het eerste probleem ligt als je onderzoek moet doen naar de situatie van gezinnen, of het nu gaat om inkomen, huisvesting of opvoeding. Een gezin is geen enkelvoudige, statische eenheid, maar een dynamische microkosmos op zichzelf. Waarbinnen sprake is van onderhandeling en evolutie. Het tweede probleem is dat bijna alle beleid wel met het gezin te maken heeft of krijgt, en omgekeerd.

De opdracht om voor het kabinet een Signalement, dan wel voor de Europese Commissie een Monitor op gezinsterein te maken, vergt dus oplossing van zowel het diepteprobleem als het breedteprobleem. En dan moet het uiteraard ook nog met beperkte middelen: in de internationale wetenschappelijke literatuur die is geanalyseerd zijn natuurlijk wel oplossingen voorhanden, maar die zijn nogal arbeidsintensief. Kern daarbij is telkens dat het gezin zelf als uitgangspunt wordt genomen: je gaat na hoe op gezinsniveau de (beleids)omgeving wordt ervaren en hoe de gezinsinteractie rond knelpunten - als de timing van kinderen en de arbeid-zorg-combinatie - verloopt. Een dergelijke methode vergt per gezin een enorme investering, omdat je voor een goed resultaat op de schaal van Nederland toch snel 1000 gezinnen meer dan tien jaar moet volgen. Daarvoor zijn miljoenen guldens per jaar nodig. Cuyvers zou het redelijk vinden dat een dergelijk bedrag wordt ingezet, mits het om een geconcentreerde in-

spanning gaat waarbij alle beschikbare deskundigheid uit alle disciplines wordt betrokken: "In vergelijking met de budgetten die in de economische of medische sector in onderzoek worden geïnvesteerd stelt dat niet eens zoveel voor. En feitelijk wordt op dit moment ook zeker zoveel uitgegeven aan onderzoek naar gezinnen, maar dan versnipperd over tientallen departementen, onderzoeksinstituten en universiteiten. Als je dat beter coördineert, ben je al een eind op weg."

Het eerste probleem dat volgens Cuyvers en Kalle weggewerkt moet worden, is dat van het ontbreken van 'gezinsgegevens' in de basisstatistieken, zoals ook in het SCP-rapport werd signaleerd. Cuyvers noemt de nu beschikbare gezinsgegevens een soort woestijnlandschap. Jarenlang hebben onderzoekers in individuen gedacht: een vrouw/een man/een kind. Deze werden apart bestudeerd en niet in samenhang. Bij wijze van spreken: de fauteuil apart en de bank, maar niet het bankstel. Om de beschikbare gegevens te transformeren tot gezinsgegevens zijn meestal extra berekeningen nodig. Bijvoorbeeld op het terrein van de tijdsbesteding van mannen en vrouwen aan betaald werk, waar in de afgelopen jaren toch de nodige aandacht aan is besteed. Je hebt er natuurlijk niet zoveel aan om te weten hoeveel mannen en vrouwen gemiddeld werken, als je niet weet hoe dat op het gezinsniveau precies aan elkaar gekoppeld is... en wat dat bijvoorbeeld betekent voor de inkomsten van het gezin als geheel. Wat zegt de term 'anderhalfverdiener' als dat net zo goed een gezin kan zijn met een man die 32 uur werkt, een vrouw die 14 uur werkt en een gezamenlijk inkomen van 60.000 gulden... als een gezin met

een man die 60 uur werkt, een vrouw die 20 uur werkt en een inkomen van 180.000 gulden.

Cuyvers: "De combinatie van deze gegevens is echter alleen in enkele kleinere CBS-steekproeven beschikbaar. Alle grote steekproeven zijn gericht op individuele gegevens." Dat was ook een belangrijke reden voor de NGR om een samenwerkingsverband met het CBS aan te gaan voor de uitvoering van de kabinetsopdracht. Voor deze samenwerking wordt het Onderzoek Gezinsvorming van het CBS uitgebreid naar 11.000 respondenten tussen de 18 en 52 jaar, waarvan de grote meerderheid bestaat uit partners (met kinderen). Omdat dit onderzoek om de vier jaar gehouden wordt, is het mogelijk om tussentijds bij geselecteerde groepen diepte-onderzoek te doen.

Dat is een lange-termijnproject, maar dat sluit juist aan bij de NGR-traditie "waarin we niet afhankelijk zijn van de vier jaar tot een promotie of de volgende verkiezing", aldus **Kalle**.

Europees project

In Europees verband wordt al enkele jaren met eigen middelen samen met het Vlaamse equivalent van de NGR (geen taalprobleem) gewerkt aan enkele *pilots* voor een 'gezinseffectenrapportage'. De Europese Commissie vond dit samenwerkingsverband interessant en financierde vervolgens enkele *expertmeetings* in Brussel, waar de resultaten van voorstudie werden gepresenteerd. Daar was onder andere grote interesse voor het zogenaamde 'gezinsdal', dat binnen de NGR is ontwikkeld als indicator voor de effecten van beleid op gezinnen. Interessant is daarbij dat dit dal geplaatst wordt in een levensloopmodel: men vergelijkt daarbij burgers in dezelfde le-

vensfase in plaats van 'per groep'. (Op 11 april zijn de resultaten van deze berekeningen ook in Nederland gepubliceerd, in het economische katern van de NRC-TJ). Inmiddels is dit zogenaamde 'Family Impact Monitor' project uitgegroeid tot een netwerk waar alle Europese landen bij betrokken zijn.

De toekomst

Om terug te komen bij de beginvraag: waartoe dit alles? Hoe zien Cuyvers en Kalle het werken aan Signalementen, Monitors en Effectenrapportages in de toekomst een rol vervullen bij de beleidsontwikkeling?

Wanneer er betrouwbare - op grondig onderzoek gestoelde - 'gezinsindicatoren' zijn vastgesteld zal bijvoorbeeld het Centraal Planbureau pas in staat zijn de effecten van beleidsmaatregelen in verkiezingsprogramma's op een betrouwbare manier in te schatten. Nu interpreteert het CPB maatregelen die het gezin raken vooral vanuit een geïndividualiseerd/economisch en niet vanuit een sociaal/gezinsperspectief. Tekenend is bijvoorbeeld de vooronderstelling dat het afschaffen van overheveling van de basisaftrek (voetoverheveling) automatisch veel nieuwe werkgelegenheid zal opleveren. Maar wat als het ziekteverzuim stijgt omdat werk en zorg nog niet goed kunnen worden gecombineerd? Voor de sociale effecten van het sterk economische streven naar maximale arbeidsparticipatie is vooralsnog geen oog. Voor Kalle en Cuyvers is die conclusie echter een brug te ver. In hun perspectief heet dat een 'hypothese'.

In andere landen dan Nederland is men al verder met de ontwikkeling van betrouwbare gezinsindicatoren. In de Verenigde Staten heeft president Clinton

opdracht gegeven ieder jaar het welzijn van de opgroeiende generaties in kaart te brengen via federaal vastgestelde indicatoren. Het 'Federal Interagency on Child and Family Statistics' heeft daar inmiddels overeenstemming bereikt over een aantal indicatoren die de situatie van kinderen - en natuurlijk hun gezinsomgeving - in kaart brengen. Hierdoor kunnen alle Amerikaanse deelstaten zichzelf nu vergelijken voor wat betreft bijvoorbeeld tienerzwangerschappen, abortussen, inkomens van eenoudergezinnen, etc. De Amerikaanse opstellers van het rapport merkten vaak tot hun eigen verbazing dat beleid werd versneld omdat senatoren niet wilden accepteren dat hun staat slechter scoorde dan andere staten. Iets dergelijks moet toch ook in Europa mogelijk zijn.

Op andere beleidsterreinen is het toch de gewoonste zaak van de wereld dat men doelen stelt die gehaald moeten worden; denk aan het financieringsstekort en de inflatiecijfers voor de Europese eenwording. Om tot betrouwbare indicatoren op gezinsterrein te komen is nog grondig en gedetailleerd onderzoek nodig en vooral ook een brede consensus tussen deskundigen.

Drs. M. Jansen is beleidsmedewerker bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Noten

1. Zie kritiek op het rapport: M. Jansen, interview met prof.dr. J.R.M. Gerris, 'Nationaal en lokaal gezinsbeleid hard nodig', *Bestuursforum, themanummer Lokaal Gezinsbeleid*, jaargang 21, nr. 11, november 1997, 250. En M. Jansen, 'Het gezin en het Sociaal en Cultureel Planbureau', *Christen Democratische Verkenningen* 2/98, 73-78.
2. Voor wie dat niet weet: Het Minis-

terie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) coördineert formeel het gezinsbeleid van het kabinet. Staatssecretaris Terpstra (in het buitenland onze gezinsminister) is het 'aanspreekpunt' voor een Commissie-Gezin, waarin onder voorzitterschap van minister Borst ook de ministers Melkert, Sorgdrager en Ritzen meedoen. Een uitgewerkt plan, waarbij nauw wordt samengewerkt met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), is inmiddels bij het Ministerie van VWS ingediend.