

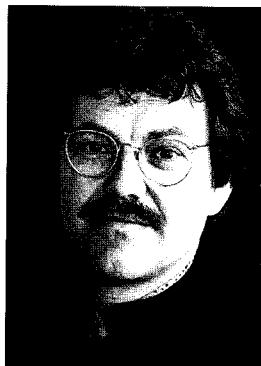
Bouwen op drijfzand en schieten op spoken?

De discussie over gezinsbeleid lijkt sterk bepaald door twee groepen. De een wil op het drijfzand van het traditionele gezin bouwen en schieten op het spook van de individualisering, de ander doet het omgekeerd. Voor een ieder die gezinsbeleid wil voeren, of zelfs wil praten over het voeren van gezinsbeleid liggen vele valkuilen verscholen. Deze bijdrage gaat niet in op het 'waarom' van gezinsbeleid, maar op het 'hoe'. Het accent ligt op het 'hoe niet'.

Het spreekt voor zich dat familie- en gezinsbeleid alleen hedendaags kan zijn als het is gebaseerd op een goede analyse van het verschil tussen het hedendaagse en het 'verledendaagse'. Wie een incorrect, vertekend of geïdealiseerd beeld van het verleden - of van een bepaalde ontwikkeling naar de toekomst - tot basis van beleid wil maken bouwt op drijfzand en schiet op spoken. Het lijkt er sterk op dat de gezinsdiscussie tot nog toe sterk is bepaald door twee groepen. De een wil op het drijfzand van het traditionele gezin bouwen en op het spook van de individualisering schieten, en de ander doet het omgekeerd: schieten op het spook van het traditionele gezin en bouwen op het drijfzand van de individualisering. In eerdere publikaties heb ik getracht

aan te tonen dat de nuchtere cijfers over de hedendaagse gezinswerkelijkheid haaks staan op beide interpretaties. Het gezin is modern geworden, maar niet 'ontbonden in factoren'. In telegramstijl samengevat:

1. Er is geen sprake van algemene trends in de bevolking om vooral met zichzelf bezig te zijn, laat staan om dat tot uiting te brengen door alternatief of alleen te (willen) zijn en/of het gezin te verwaarlozen.
2. Er is wel sprake van verandering van verhoudingen (modernisering) binnen relaties en gezinnen,



Dr. P. Cuyvers

concreet van emancipatie en democratisering. Een modern gezin is een leefeenheid waarin partners werk en zorg in onderling overleg verdelen - of minstens willen verdelen.

3. Een modern gezin komt niet meer zoals vroeger tot stand direct na het gezin waarin men als kind opgroeit, maar

wordt als het ware stapsgewijze opgebouwd: de momenten van uit-huisgaan, samenwonen/trouwen en de komst van kinderen worden afzonderlijk gekozen. Als gevolg hiervan zijn in de levensloop van burgers 'nieuwe fasen' - alleen of als paar wonen - ontstaan in de periode voor en na de 'echte gezinsfase' (met kinderen).

4. De overheid heeft niet, verkeerd en/of veel te laat gereageerd op die processen, en te lang vastgehouden aan een sociaal stelsel dat gebaseerd was op het kostwinnersgezin, maar vooral op de traditionele levensloop. Als gevolg daarvan is de 'concurrentiepositie' van huishoudens met kinderen zowel economisch als sociaal sterk uitgehold.

5. In een modern stelsel moet niet het verschil tussen alleen- of samenwonen, noch het verschil tussen een- en tweeverdieners centraal staan, maar het verschil tussen mensen met en zonder (inwonende) kinderen. Dat betekent dat er een nieuwe sociale herverdeling van tijd en geld op die basis moet plaatsvinden; liefst in de vorm van een 'dual stelsel' dat is gebaseerd op onderscheid tussen leefvormen/huishoudens met en zonder (inwonende) kinderen.

Als ik deze vijf punten nog korter zou moeten samenvatten, dan zou ik stellen dat er weinig mis is met de familie(zin) - noch met de burgerzin - van de bevolking, noch met de gezinsgerichtheid, maar dat het hoog tijd is het sociale stelsel niet meer op partnerschap maar op ouderschap te baseren.

Tot nog toe heeft de discussie over gezinsbeleid zich echter wel op ouderschap geconcentreerd, maar dan vooral in de vorm van wat ik 'ideologische spiegelgevechten' noem. Ter rechterzijde gaat het daarbij om pogingen om alles wat afwijkt van het traditionele

gezinsmodel verdacht te maken. Nu zijn er in Nederland weinig aanhangers meer van de stelling dat gehuwden beter kinderen kunnen opvoeden dan ongehuwden, maar er valt altijd wel een deskundige of onderzoeker te vinden om de grote zorg, of de aanwezigheid van 'extra risicofactoren' voor eenoudergezinnen, stiefgezinnen en natuurlijk homogegezinnen te onderhouden. Aan de andere kant wordt in de linkse tabloids voor intellectuelen iedere nieuwe relatie- of ouderschapsvondst tot de belangrijkste toekomsttrend uitgeroepen, en wordt omgekeerd een ieder die het leuk vindt om samen met partner en kinderen om zes uur te eten tot hoofdverantwoordelijke voor onze verworping tot economisch derde wereldland verklaard. Kortom: meer dan 90 procent van de mediadebatten gaat over de voors en tegens van bepaalde leefvormen, terwijl toch geen serieuze politicus zou durven verkondigen dat de overheid in de hedendaagse samenleving een beleid zou moeten voeren dat die keuze van leefvorm beïnvloedt. Vandaar mijn stelling dat het gaat om spiegelgevechten om de tegenstander te intimideren, niet om serieuze pogingen om tot beleid te komen.

Dit beeld geldt overigens niet alleen voor Nederland, maar ook voor landen waar men al tientallen jaren ervaring heeft met 'officieel' gezinsbeleid. Recent heb ik in een internationaal samenwerkingsproject de kans gekregen een medewerkster een aantal maanden te laten besteden aan een inventarisatie van de discussies over gezinsbeleid zelf, dit ter aanvulling op de in het Jaar van het Gezin beschikbaar gekomen inventarisaties van maatregelen in diverse landen. Het nadeel van een dergelijke inventarisatie 'op metaniveau' is uiteraard dat het abstractieniveau erg hoog

is, en er dus op het eerste gezicht weinig praktische relevantie uit af te leiden is. Toch ben ik van mening dat het juist deze analyses zijn die als het ware de onzichtbare basis van de ijsberg vormen: en als je niet weet wat er onder water zit kun je wel net als de Titanic om de zichtbare klippen heen varen, maar ga je plotseling kopje onder voordat je zelfs maar weet waardoor je geraakt bent. Zonder naar volledigheid te streven wil ik een aantal van de belangrijkste valkuilen voor het gezinsdebat noemen, waarbij ik zal trachten het 'abstracte' punt met een Nederlands voorbeeld te verduidelijken.

Ideologische debat over 'juiste' leefvorm

De eerste en belangrijkste valkuil die in de literatuur wordt gedocumenteerd - waardoor het debat bijvoorbeeld in de Verenigde Staten in dertig jaar nauwelijks verder is gekomen zoals Steiner beschrijft in *'The futility of family policy'* - is inderdaad exact de hierboven al omschreven 'normenstrijd' over hoe een gezin er uit hoort te zien.

De paradox daarbij is dat beide kanten als het ware in een ideologische vork terecht komen. Ter rechterzijde is men altijd kampioen van de gezinsprivacy en tegenstander van staatsinmenging, en ter linkerzijde is men altijd voorstander van zo groot mogelijke keuzevrijheid. Voor beide partijen is het dus onmogelijk om praktische beleidsvoorstellen aan het debat te verbinden. Ter illustratie rondom het thema echtscheiding: net zoals vroeger het geval was met 'gemengde huwelijken' op geloofsbasis, is het echtscheidingspercentage voor huwelijken tussen migranten en

autochtonen in Nederland veel hoger dan bij huwelijken tussen personen met gelijke nationaliteit. (Een cijfer dat overigens gecorrigeerd zou moeten worden, als de beweringen over het grote aantal schijnhuwelijken ook juist zijn, maar dat terzijde). Waar het om gaat is dat uiteraard - op de bekende uitzondering na - geen partij in Nederland daaraan zelfs ook maar de voorzichtige suggestie zou willen verbinden om 'eigen volk eerst te trouwen', laat staan dat men enige wettelijke maatregel in die richting zou willen overwegen.

Belangrijk is dat het thema 'gezin' in de politieke overwegingen en in de infrastructuur daarvoor expliciet wordt.

Definitie

In het Jaar van het Gezin is in Verenigde Naties-verband na een jarenlang debat geconstateerd dat het gezin (dan wel *'the family'*) onmogelijk cenduidig te definiëren valt, zeker niet wereldwijd. Voor het voeren van concreet beleid is het echter absoluut noodzakelijk dat het object van

beleid op enige wijze kan worden omschreven. Het gevolg is dat bij het opzetten van gezinsbeleid de discussies over normen en waarden als het ware via de achterdeur nog steeds een rol spelen. In Nederland zien we het probleem terugkeren daar waar minister-president Kok spreekt van 'leefeenhedenbeleid' en het CDA van 'familie en gezinsbeleid', met een voorkeur voor een definitie die uitgaat van 'duurzame verbanden'.

Naar mijn mening is het cruciaal dat de definitiekwestie zo snel mogelijk van 'ideologie' naar 'pragmatisme' verhuist. De definitie die door het Nationaal Comité voor het Jaar van het Gezin is voorgesteld (een gezin is een leefeenheid waarin kinderen worden verzorgd

en/of opgevoed), is destijds uitdrukkelijk voorgesteld als werkdefinitie. Met de term 'werkdefinitie' wordt bedoeld dat het niet gaat om welk soort normering dan ook: het gaat niet aan om mensen die zichzelf graag gezin willen noemen dat af te nemen. Waar het om gaat is dat een definitie nodig is die vanuit het beleid gezien in staat is om een bepaald terrein adequaat af te grenzen. En met de keuze voor 'leefeenheden' of 'duurzaamheid' is dat vrijwel onmogelijk.

Beleed veronderstelt het maken van keuzen. De overheid zal in de toekomst in toenemende mate worden geconfronteerd met het verzoek van burgers om ongelijke behandeling. Ongelijke behandeling is geen 'onwettige' zaak in het licht van de Wet Gelijke Behandeling. Ongelijke behandeling dient echter te worden gerechtvaardigd, en die rechtvaardiging wordt gevonden in ongelijke situaties. Bijvoorbeeld een bestaande achterstand, die tot een voorkeursbeleid aanleiding kan geven. Maar zeker gezien de toenemende scherpte van de Europese oordelen op dit terrein, kan ik me nauwelijks ongelijke behandeling voorstellen tussen burgers op grond van al dan niet toereikend geachte 'duurzaamheid' van relaties. En onderscheid tussen 'leefeenheden' zal toch ook moeten worden gemotiveerd op grond van duidelijke kenmerken die onderscheid rechtvaardigen: zoals het feit of men al dan niet kinderen ten laste heeft...

Maar nogmaals, het punt waar het om gaat is dat de kwestie van een beleidsdefinitie losgemaakt moet worden van het normatieve debat (al was het alleen maar door de afspraak dat de beleidsdefinitie na verloop van tijd wordt herzien).

Belangentegenstellingen

Wie is nu tegen het gezin? Niemand, maar dat is iets anders dan ervoor zijn, of er bepaalde rechten aan toekennen. Het is echter in mijn ogen onvermijdelijk dat je alleen serieus over gezinsbeleid kunt praten als je ook onder ogen ziet dat er wel degelijk sprake zal zijn van fikse belangentegenstellingen tussen (groepen) leefvormen. In de hiërboven in vijf punten samengevatte analyse onderscheid ik in de moderne samenleving drie groepen: alleenwonenden, paren en gezinnen. En daarbij zijn het vooral de paren die in de jongere en oudere leeftijdsfasen (relatief) profiteren van het feit dat ze meer tijd en (dus) meer geld tot hun beschikking hebben. Een voordeel dat met een 'ongeclausuleerd' beleid gericht op verdere individualisering alleen maar versterkt zal worden.

Iedere vorm van positief beleid richting gezinnen met kinderen zal minstens mede, maar in mijn ogen zelfs liefst extra gefinancierd moeten worden door de groep kinderlozen. Niet alleen als het gaat om een fase in hun eigen levensloop die later wordt terugverdiend, maar ook als het gaat om de 20 procent burgers die permanent kinderloos blijven.

Maar ook hier is het cruciale punt niet zozeer dat vanaf het begin vaststaat welke groepen winnen of verliezen, ook dat kan immers verschuiven. Het gaat erom dat keuze tussen groepsbelangen ook op het terrein van leefvormen een politieke aangelegenheid is, die niet met verhalen over een algemeen of universeel belang onder de tafel mag belanden.

Het 'bereik' van gezinsbeleid

In het buitenland zien we dat onder de noemer van gezinsbeleid de meest inte-

ressante combinaties van beleidsterreinen voorkomen. Jeugd en gezin, senioren en gezin, en dat nog los van de situaties waarin het thema is toegevoegd aan Sociale Zaken, of zelfs Financiën (in het vorige Vlaamse kabinet). Zo kunnen er bijvoorbeeld drie 'sporen' worden onderscheiden: opvoeding, geld en zorg(verdeling). Hiermee bestrijken we al een flink deel van het overheidsbeleid, en dat zouden we nog best kunnen aanvullen: niemand zal ontkennen dat huisvesting nogal belangrijk is voor de gezinssituatie, etc. De valkuil is in dit verband dat bestaande beleidsterreinen geneigd zullen zijn om gezinsbeleid als verlengstuk van hun eigen werk te (gaan) behandelen. In het jeugdbeleid bijvoorbeeld, maar ook in het Onderwijs Voorrangsbbeleid (OVV) bestaat al steeds meer de neiging om achterstands- en ontwikkelingsproblemen meer gezinsgericht te benaderen. Een soortgelijke vorm van 'branche-ervaging' is volgens mij te zien in de vaak gehoorde opvatting dat de zorg voor kinderen in gemoderniseerde sociale stelsels feitelijk gelijkgesteld kan worden aan die voor hulpbehoevende ouders. In Nederland gaan we er van uit dat volwassenen hun recht van zelfbeschikking tot hun dood behouden. De zorg die ouders en andere opvoeders voor kinderen hebben is daarentegen niets meer of minder dan de officiële en primaire verantwoordelijkheid. Hier ligt dus een cruciaal principieel verschil.

Kortom: als we geen goede manier kunnen vinden om duidelijk te maken

dat gezinsbeleid niet hetzelfde is als (verlengd/verbreed) jeugd-, emancipatie-, achterstands- of zorgbeleid, dan lopen we het risico dat het net zoals in veel andere landen een leuke politieke wisselpost wordt, waarvan inhoud en bereik periodiek wisselen.

Operationele doelen

Het formuleren van echte operationele doelen van gezinsbeleid lijkt ook bijna een paradox, in relatie tot de noodzaak om normatieve uitspraken te vermijden. In de literatuur blijkt ook dat hier in de meeste landen nog geen sprake van is. Ik kan op dit punt niet veel meer doen

Er is weinig mis met de familie(zin) van de bevolking, noch met de gezinsgerichtheid, maar het is hoog tijd het sociale stelsel niet meer op partnerschap maar op ouderschap te baseren.

dan een vergelijking maken met een terrein als het milieubeleid. Concrete beleidsmaatregelen bleken daar pas mogelijk nadat men in voldoende brede kring een aantal normen was overeengekomen. Dan blijf je natuurlijk voortdurend ruziemaken over de hoogte van het percentage en de tekst op de verpakking, maar je bent het tenminste eens over de gezamenlijke richting. Ik koester niet de illusie dat op een terrein als gezinsbeleid iets dergelijks

op dit moment zelfs maar een schijn van haalbaarheid bezit. Het is al een hele stap om de belangrijkste elementen voor het functioneren van gezinnen met kinderen te identificeren. Zodra iemand er om vraagt om dat soort zaken in de praktijk te vertalen komen we in de lacherige sfeer rond zaken als een 'opvoedersdiploma', of zoals ik het zelf formuleerde, een soort 'APK-keuring' voor gezinnen. Met nogmaals de verwijzing naar milieubeleid zou ik het

echter toch zinnig vinden om - al is het maar bij wijze van experiment - de discussie te openen over een minimaal noodzakelijke infrastructuur waar een gezin over moet kunnen beschikken. Op dat terrein zijn er genoeg zaken te noemen, zonder dat we een meetlat voor opvoeders aan de orde stellen. In termen van geld, tijd, maar ook mogelijk van omgeving: wat te denken van zaken als verkeersveiligheid of zelfs een stukje groen of speeltuin binnen een straal van 500 meter - een optie die recent door professor De Winter is genoemd. En bovendien kunnen we hier op deelterreinen wel gebruik maken van internationale expertise. De kwestie waar het hier om gaat is dat zonder operationele doelen discussie wel, maar echt beleid niet mogelijk zal zijn.

Uitvoering

Een heuse minister heeft voor- en nadelen. Het lijkt goed om een zo hoog mogelijke beleidsverantwoordelijke te hebben. En waarom zou je inderdaad niet redeneren dat de 'secundaire' en 'tertiaire' leefsferen met Onderwijs en Werkgelegenheid wel departementen hebben, en de 'primaire leef sfeer' nog niet. Aan de andere kant blijkt uit de beschrijving van de valkuilen hierboven dat de risico's van politieke stammenstrijd en de moeilijkheden bij het afgrenzen van een beleidsterrein groot zijn. In het huidige stadium van de discussie is het waarschijnlijk ook een valkuil om de discussie op de organisatorische vorm van de politieke aandacht te concentreren.

Belangrijker is naar mijn mening vooral dat het thema 'gezin' in de politieke overwegingen en in de infrastructuur daarvoor expliciet wordt. Dat zou zich kunnen vertalen in aandacht voor het thema in het regerings-

beleid, regeerakkoorden, verkiezingsprogramma's, onderzoek, periodieke rapportages, etc. Dat zou zich ook kunnen vertalen in meer aandacht in de ambtelijke sfeer waar, voorzover ik weet, op dit moment in totaal 0,2 fulltime-equivalent (fte) binnen het departement Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor is gereserveerd. Een kwestie van langzaam en behoedzaam opvoeren, want zolang er nog zoveel valkuilen bestaan in het debat zullen ze zich alleen maar op iedere plek waar wordt gestart herhalen op kleinere of grotere schaal.

Overigens zijn er ook in dit verband internationaal wel enkele goede voorbeelden van hoe het zou kunnen. Bijvoorbeeld in Canada waar een speciale ambtelijke adviesgroep voor de minister-president bestaat en in Australië, waar een onafhankelijk instituut voor beleidsanalyse bestaat. Maar dan zijn we al op het terrein van de mogelijkheden aangekomen, en daar kan ik nu niet uitvoerig op ingaan.

Slot

Het CDA wil de belangrijkste valkuil, die van de ideologische scherpslijperij, per se vermijden. Familie- en gezinsbeleid is blijkbaar een terrein dat een voorsprong kan opleveren op andere partijen... En misschien niet alleen in termen van goede discussies: als we er tenminste van uitgaan dat de recente groei naar 40 zetels in de opiniepeilingen van week 21 (red.) niet alleen met de terugval van de Ouderenpartijen te maken heeft, maar ook met de vooralsnog geslaagde poging om het gezin op de politieke agenda te zetten.

Drs. P. Cuyvers is beleidsmedewerker bij de Nederlandse Gezinsraad.