

De weg omhoog

Een analyse van het vertoog over
sociale mobiliteit in regeringsbeleid



RAAD VOOR
MAATSCHAPPELIJKE
ONTWIKKELING

De weg omhoog

De weg omhoog

Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in overheidsbeleid

M. van der Steen, R. Peeters
en M. Pen (NSOB)
in opdracht van de Raad
voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Den Haag, november 2010

R A A D V O O R
M A A T S C H A P P E L I J K E
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving.

De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, de heer prof. dr. P. H. A. Frissen, mevrouw drs. J. G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L. C. P. M. Meijs, mevrouw prof. dr. M.R.J.R.S. van San, mevrouw prof. dr. E.M. Sent en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de raad. Er is momenteel een vacature voor een raadslid.



Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 70 44

ISBN 978 90 77758 17 5

NUR 740

Zet-en Binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Collage, Aldeboarn

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2010
Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welk wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

In zijn werkprogramma 2010 heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) het thema 'Sociale stijgers en dalers' opgenomen. De laatste decennia kenmerken zich door generaties die steeds een trede hoger op de maatschappelijke ladder uitkomen dan hun ouders. Ze hebben een hoger opleidingsniveau en kennen meer welvaart.

Bij deze ontwikkeling hebben beleidsinspanningen een rol gespeeld. Ter voorbereiding op de advisering heeft de RMO de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur verzocht onderzoek te doen naar het beleid rondom sociale mobiliteit gedurende de afgelopen dertig jaar. De auteurs analyseren op hoofdlijnen langs welke idealen en wegen het overheidsbeleid omtrent sociale mobiliteit vorm heeft gekregen.

Opvallende uitkomst van de studie is dat de term 'sociale mobiliteit' als zodanig niet in de onderzochte beleidsdocumenten (regeringsverklaringen, troonredes en regeerakkoorden) is terug te vinden. Toch is het beleid wel degelijk gevuld met idealen die sociale stijging tot doel hebben. De auteurs beschrijven welke veranderingen zich daarin hebben voltrokken, met speciale aandacht voor het voortgezet en hoger onderwijs.

Het onderzoek is uitgevoerd door dr. Martijn van der Steen, drs. Rik Peeters en dr. Mark Pen. De Raad dankt de auteurs voor hun inzet.

Sadik Harchaoui
Voorzitter



Rienk Janssens
Algemeen secretaris



Inhoud

Samenvatting 11

- 1 Wat verstaan we onder sociale mobiliteit? 18
 - 1.1 Inleiding 18
 - 1.2 Een conceptuele verkenning van het begrip 'sociale mobiliteit' 19
 - 1.2.1 Inleiding 19
 - 1.2.2 Sociale mobiliteit 20
 - 1.2.3 Moderniteit en verzorgingsstaat 20
 - 1.3 Beleid gericht op sociale mobiliteit 23
 - 1.3.1 Motieven voor sociale mobiliteitsbeleid 23
 - 1.3.2 Vier idealen 23
 - 1.3.3 Collectief rendement 24
 - 1.3.4 Beleidsstrategieën voor sociale mobiliteit 25
 - 1.4 Opzet van de analyse: idealen en wegen 26
 - 1.4.1 Naar een kritische analyse van beleid voor sociale mobiliteit 26
 - 1.4.2 Onderzoeksverantwoording 27
- 2 Sociale mobiliteit in regeringsbeleid 1945–1982 30
 - 2.1. De kiem van de verzorgingsstaat 30
 - 2.2 1945–1965 Het voorkomen van sociale daling 31
 - 2.3 1965–1982 Van een verzekerende naar een emancipatoire staat 32
 - 2.4 Analyse 33
- 3 Sociale mobiliteit in regeringsbeleid 1982–1994 35
 - 3.1 Lubbers I – werk boven inkomen 35
 - 3.1.1 Inleiding 35
 - 3.1.2 'Werk boven inkomen' 35
 - 3.1.3 Ontplooingsvoorwaarden scheppen 36
 - 3.1.4 Opvang sociale daling van 'échte' minima 37
 - 3.1.5 Bevordering eigen verantwoordelijkheid 38
 - 3.1.6 Conclusie 39

3.2	Lubbers II 'De intredende overheid'	39
3.2.1	Inleiding	39
3.2.2	Actief bevorderen van (economische) participatie	40
3.2.3	'Faire' sociale daling: algehele welvaartsmatiging	42
3.2.4	Vergroting eigen verantwoordelijkheid	42
3.2.5	Conclusie	43
3.3	Lubbers III – activerend arbeidsmarktbeleid en sociale vernieuwing	43
3.3.1	Inleiding	43
3.3.2	Activerend arbeidsmarktbeleid	44
3.3.3	Koopkrachtverbetering	45
3.3.4	Sociale vernieuwing	46
3.3.5	Conclusie	47
3.4	Conclusie: participatie als weg voor individuele en collectieve sociale stijging	48
	Noten	48
4	Sociale mobiliteit in regeringsbeleid 1994–2002	49
4.1	Paars I – participatie centraal	49
4.1.1	Inleiding	49
4.1.2	'Meer mensen aan het werk'	49
4.1.3	Gelijke kansen voor participatie in de samenleving	50
4.1.4	Sociale cohesie	51
4.2	Paars II – meedoen in werk, wijk en samenleving	52
4.2.1	Inleiding	52
4.2.2	Werk, werk en nog eens werk	52
4.2.3	Kansen door onderwijs	53
4.2.4	Leefomstandigheden in grote steden	54
4.2.5	Sociale participatie en sociale cohesie	54
4.3	Conclusie: werk en sociale cohesie als bronnen van sociale stijging	55
5	Sociale mobiliteit in regeringsbeleid 2002–heden	57
5.1	Balkenende I, II en III – meedoen en medeverantwoordelijkheid	57
5.1.1	Inleiding	57
5.1.2	Hervormingen en bezuinigingen	57

5.1.3	Medeverantwoordelijkheid van de burger voor sociale stijging	58
5.1.4	Meedoen in de maatschappij	59
5.2	Balkenende IV – samen	60
5.2.1	Inleiding	60
5.2.2	Sociale samenhang en samenwerking	60
5.2.3	Zorgen om de jeugd	61
5.3	Conclusie – medeverantwoordelijkheid van burgers voor collectieve sociale stijging	62
6	Sociale mobiliteit in specifieke beleidscases	65
6.1	Inleiding en casusselectie	65
6.2	Sociale mobiliteit in het voortgezet onderwijs	65
6.2.1	Jaren zeventig: gelijke kansen en maakbare sociale mobiliteit	66
6.2.2	Kabinetten Lubbers: basisvorming en schaalvergroting	67
6.2.3	Paarse kabinetten: rendement van onderwijs	68
6.2.4	Kabinetten Balkenende: onderwijs als vehikel voor maatschappelijke integratie	69
6.2.5	Analyse: sociale mobiliteit in het voortgezet onderwijs	70
6.3	Sociale mobiliteit in Hoger Onderwijsbeleid	71
6.3.1	Inleiding	71
6.3.2	Voorgeschiedenis: toegankelijkheid van het hoger onderwijs	72
6.3.3	1985–1990: ... en maatschappelijkheid van het hoger onderwijs	73
6.3.4	1992–1996: ... en doelmatigheid van het hoger onderwijs	75
6.3.5	1998–2007: ... en optimale participatie in het hoger onderwijs	76
6.3.6	Analyse	77
7	Conclusie	80
7.1	Inleiding	80
7.2	Conclusie 1: individuele sociale mobiliteit van gelijkheids- naar participatie-ideaal	80

7.3	Conclusie 2: groeiende dominantie van belang collectief rendement	81
7.4	Conclusie 3: variëteit in bewandelde 'wegen'	82
8	Discussie: een discours in ontwikkeling	85
8.1	Sociale mobiliteit als impliciet beleidsthema	85
8.2	Sociale mobiliteit en verantwoordelijkheid	85
8.3	Sociale mobiliteit als plicht	86
8.4	Sociale mobiliteit en de intolerantie voor sociale daling	87
8.5	Sociale mobiliteit en de meritocratie	88
8.6	Sociale mobiliteit en doelgroepenbeleid	88
8.7	Wat sociale mobiliteitsbeleid moeilijk maakt	89
8.8	Tot besluit	93
	Literatuur	94
	Bijlage 1	97
	Over de auteurs	98
	Overzicht van uitgebrachte publicaties	99

Samenvatting

Deze voorstudie bij het project *Sociale stijgers en dalers* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) behelst een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in het Nederlandse regeringsbeleid sinds de kabinetten Lubbers. Dit onderzoek ambieert de vraag te beantwoorden langs welke idealen en wegen het regeringsbeleid inzake sociale mobiliteit op hoofdlijnen is vormgegeven.

Denken over sociale mobiliteit

De sociologie kent een lange traditie van onderzoek naar het stijgen of dalen van burgers op de maatschappelijke ladder. Daarbij gaat het kort gezegd veelal om de 'stratificatie' ofwel de onderverdeling van een samenleving in structureel en hiërarchisch te onderscheiden sociale klassen, en om de (on)mogelijkheden die mensen hebben om in die hiërarchie van positie te veranderen. Eén van de belangrijkste grondleggers van dit domein van sociologisch onderzoek is Max Weber, wiens perspectief op sociale stratificatie werd bepaald door de maatschappelijke vraag naar bepaalde kennis, kwaliteiten en capaciteiten. De combinatie van de kwaliteiten die een persoon bezit, de hulpbronnen die hij of zij kan aanwenden, en de sociaal gedetermineerde voorkeur voor bepaalde type kwaliteiten, eigenschappen, kennis of capaciteiten zijn in dit perspectief bepalend voor de levenskansen van een individu. Als het gaat om de aanwending van hulpbronnen is een veelgebruikte indeling die van Paul Bourdieu, die een onderscheid maakte in economisch kapitaal (geld, werk), sociaal kapitaal (relaties, netwerken) en cultureel kapitaal (opleiding, kennis).

Centraal in het denken van Weber staat dus de vraag welk 'type' kwaliteiten of eigenschappen in een bepaalde samenleving gewenst is. De historische contingenties van een cultuur nemen derhalve een dominante plaats in binnen dit denken, waarbij Weber zelf het perspectief van de moderniteit en een voortschrijdend moderniseringsproces hanteert. Talcott Parsons stelt dat deze modernisering in relatie tot sociale mobiliteit ertoe leidt dat Westerse samenlevingen neigen naar een beweging weg van meer traditionele rechtvaardigingen van ongelijkheid (zoals afkomst of etniciteit) en naar het centraal stellen van menselijke gelijkheid en waar-

digheid ongeacht sekse, ras of sociale afkomst. Dit betekent niet dat sociale stratificaties verdwijnen, maar wel dat ze op basis van andere kwaliteiten of criteria tot stand komen – waarbij gedacht kan worden aan het hebben van een opleiding of aan het beoefenen van beroepen, die in een kapitalistische economie hoog worden gewaardeerd.

Een samenleving als de hedendaagse Nederlandse kent een relatief hoge mate van ‘openheid’ – zeker als dat wordt vergeleken met gesloten feodale samenlevingen of met het Indiase kastenstelsel. Dit betekent dat de sociale mobiliteit relatief hoog is – mensen hebben relatief veel mogelijkheden om te stijgen (of te dalen) op de sociale ladder. Tegelijkertijd kent ook Nederland sociale stratificaties – elk ‘type’ samenleving genereert zijn eigen criteria om relevante onderscheidingen te kunnen maken. Vanuit dat perspectief is het interessant om te bezien welke rol de overheid speelt in het bevorderen van sociale mobiliteit en welke vorm van sociale mobiliteit precies bevorderd wordt.

Sociale mobiliteit in overheidsbeleid

Een overheid die sociale mobiliteit bevordert is geen vanzelfsprekendheid – vaak hebben overheden ook belang bij het in stand houden van een zekere sociale status quo. En ook de Nederlandse regering zal waarschijnlijk niet snel het type sociale mobiliteit nastreven dat Marx voor ogen stond. Een belangrijke assumptie in dit onderzoek is dat het regeringsbeleid geen radicale breuk poogt te bewerkstelligen in de bestaande maatschappelijke ordening, maar dat het eerder gericht zal zijn op een verfijning van de bestaande kapitalistische, geürbaniseerde, open en hoogtechnologische Nederlandse samenleving met zijn hoge mate van arbeidsspecialisatie. Een tweede hiermee samenhangende assumptie is dat de Nederlandse overheid zich hierbij bedient van een beleids- en interventierepertoire passend bij de verzorgingsstaat – de zorgplicht voor ‘verheffing’ van de bevolking, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2006) het heeft verwoord. Hieronder vallen onder meer het bieden van ontplooiingsmogelijkheden voor burgers (zoals gelijke rechten of scholing) en het tegengaan van barrières voor die ontplooiing op basis van afkomst, geslacht of sociaal-economische kenmerken. Hoewel de notie van ‘verheffing’ sociale ‘stijging’ als doel omarmt, kan ook het opvangen van een sociale ‘daling’ hieronder geschaard worden (bij voorbeeld door het bieden van sociale zekerheid).

Dit onderzoek beziet sociale mobiliteit vanuit bestuurskundig perspectief. Ten eerste doordat regeringsbeleid als expliciet onderzoeksobject

wordt genomen, en ten tweede doordat middels een discoursanalyse 'door de bril' van de Nederlandse regering wordt gekeken naar het begrip sociale mobiliteit. De aandacht gaat niet uit naar de sociologische studie en duiding van stratificatieprocessen, en ook niet naar een evaluatie van de effecten van regeringsbeleid voor sociale mobiliteit. Het gaat ons om het achterhalen van de veelal impliciete idealen achter sociale mobiliteit in regeringsbeleid en om de wegen die worden voorgesteld door de regering om die sociale mobiliteit te bewerkstelligen.

Inrichting van het onderzoek

Het conceptuele kader van dit onderzoek bestaat uit een viertal idealen, die de normatieve motor vormen achter regeringsbeleid:

1. Participatie-ideaal: het bevorderen van participatie van burgers op de arbeidsmarkt of in maatschappelijke functies
2. Beschavingsideaal: het bevorderen van de scholing en culturele vorming van burgers
3. Gelijkheidsideaal: het bevorderen van gelijke rechten en gelijke kansen van burgers om zichzelf te kunnen ontplooien
4. Leefomstandighedenideaal: het bevorderen van een gezonde en veilige leefomgeving van burgers, die bovendien in staat zijn zich daarin financieel staande te houden.

Daarbij kunnen deze idealen gericht zijn op sociale mobiliteit van individuele of groepen burgers, maar ook op de sociale stijging van de samenleving als geheel. Regeringen behartigen immers altijd (ook) een bepaalde conceptie van het algemeen belang en richten hun beleid derhalve in om het collectieve rendement van maatschappelijke inspanningen zo groot mogelijk te maken. Daarbij kan het onder andere gaan om het stimuleren van de economie, om het beheersbaar houden van collectieve lasten of om het bevorderen van sociale cohesie in de samenleving.

Een tweede aandachtspunt van de discoursanalyse is gericht op de 'wegen' die de regering wil bewandelen om één of meerdere van deze idealen te verwezenlijken. Het gaat daarbij om de beleidsstrategieën zoals het bevorderen van werkgelegenheid, het toegankelijk maken van hoger onderwijs, culturele vorming, ruimtelijke ordening en stedenbouw etc..

Voor de beantwoording van de vraag langs welke idealen en wegen op hoofdlijnen wordt gesproken over sociale mobiliteit in het Nederlandse regeringsbeleid van 1982 tot 2009, is gebruik gemaakt van document-

analyse. Naast een korte terugblik op de naoorlogse periode tot 1982 zijn er drie perioden onderscheiden in het beleid: de kabinetten Lubbers (1982–1994), de paarse kabinetten (1994–2002) en de kabinetten Balkenende (2002–heden). Voor de periode 1982–2009 zijn alle troonredes, regeringsverklaringen en regeerakkoorden bestudeerd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het begrip ‘sociale mobiliteit’ niet of nauwelijks wordt gebruikt door de achtereenvolgende regeringen. In plaats daarvan zijn wij uitgegaan van passages in de bestudeerde teksten, die verwijzen naar concepten als ‘groei’, ‘ontwikkeling’, ‘kansen’, ‘ontplooiing’ of ‘participatie’. Daarmee heeft de analyse een sterk interpretatief karakter gekregen.

Daarnaast is een ‘dieptebooring’ verricht door twee cases in het onderwijsveld te onderwerpen aan een nadere analyse, te weten het voortgezet en het hoger onderwijs. Onderwijs is wellicht de belangrijkste bron voor sociale stijging in wat Bovens een diplomademocratie noemt (Bovens en Wille 2009).

Bevindingen

Uit de analyse van troonredes, regeringsverklaringen en regeerakkoorden met betrekking tot de hoofdlijnen van regeringsbeleid, aangevuld met relevante beleidsnota’s over voortgezet en hoger onderwijs, vloeit op hoofdlijnen een drietal conclusies voort. Kanttekening bij deze conclusies is dat ze zijn gebaseerd op de hoofdlijnen van regeringsbeleid – uit de conclusies kan dus niet worden afgeleid in hoeverre bepaalde idealen achter sociale mobiliteit in specifieke beleidsterreinen zich hebben ontwikkeld.

1. Van gelijkheids- naar participatie-ideaal

Met name vóór de kabinetten Lubbers werd sociale mobiliteit vooral bevorderd middels het streven naar gelijke rechten voor man en vrouw, gelijke kansen ongeacht sociaaleconomische afkomst en gelijke toegang tot hulpbronnen voor zelfontplooiing en (financiële) zelfstandigheid. De notie van ‘hoger onderwijs voor velen’ was tekenend voor deze periode. Onder Lubbers won evenwel het participatie-ideaal aan belang: ‘werk boven inkomen’ was het devies, waarmee ook voor een specifiek economische invulling van het participatie-ideaal werd gekozen. Vooral sinds het tweede paarse kabinet en onder de kabinetten Balkenende is er naast dit economische perspectief ook aandacht gekomen voor maatschappelijke participatie. Aanvankelijk (al onder Lubbers III) om mensen uit een sociaal isolement

te halen, maar later (vooral onder Balkenende IV) om de sociale cohesie in wijken en de samenleving als geheel te bevorderen. Burgers worden opgeroepen om bij te dragen aan een vertrouwde en veilige sociale omgeving.

Kanttekening bij deze verschuiving is wel dat het streven naar het gelijkheidsideaal voor een belangrijk deel is gerealiseerd en dat het nog steeds – zij het impliciet – ten grondslag ligt aan veel beleid. Zo is het hoger onderwijs ook in 2009 door de beleidsinspanningen uit de jaren zeventig nog breed toegankelijk.

2. Groeiende dominantie van collectief rendement

Tezamen met de hierboven beschreven opkomst van het participatie-ideaal vanaf de kabinetten Lubbers, is er ook een gestage ontwikkeling gaande in de richting van een dominante aandacht voor collectieve sociale mobiliteit. Waar het gelijkheidsideaal vooral vertrekt vanuit de idee van gelijke kansen tot zelfontplooiing voor iedere individuele burger, daar wordt het participatie-ideaal al snel gerechtvaardigd vanuit het veronderstelde rendement voor de arbeidsmarkt (het bevorderen van de werkgelegenheid en het 'upgraden' van de beroepsbevolking door hoger onderwijs) of de samenleving als geheel (sociale cohesie bevorderen omwille van de maatschappelijke orde en de maatschappelijke opvoeding van kinderen in het voortgezet onderwijs). Waar onder Lubbers vooral economisch rendement centraal stond, is dat vooral onder Balkenende verder aangevuld met de idee dat burgers een medeverantwoordelijkheid dragen voor de aanpak van urgente maatschappelijke vraagstukken.

Niet zelden wordt het regeringsbeleid zodanig voorgesteld dat individuele sociale mobiliteit en collectieve sociale mobiliteit met elkaar samenvallen – werk is goed voor het individu én voor de beheersbaarheid van de collectieve lasten. Soms ook wordt het collectieve belang expliciet boven het individuele belang gesteld, zoals het morele appèl van Lubbers II tot participatie op de arbeidsmarkt, de doelmatigheid van hoger onderwijs ten behoeve van de maatschappij onder Paars, of de oproep tot medeverantwoordelijkheid van individuele burgers voor de realisatie van beleid inzake veiligheid en sociale cohesie door Balkenende.

3. Variatie in bewandelde wegen

De achtereenvolgende regeringen hanteren verschillende beleidsstrategieën – bewandelen meerdere 'wegen' – om hun idealen van sociale

mobiliteit te verwezenlijken. Hierbij dient nog opgemerkt te worden dat een deel van de bewandelde wegen waarschijnlijk buiten de scope van dit onderzoek is gevallen. Zo wordt het grotestedenbeleid nauwelijks genoemd in de door ons bestudeerde documenten, terwijl er op lokaal niveau allerlei interventies zijn gepleegd in de fysieke en sociale leefomgeving van burgers. Dat gezegd hebbende, keren de volgende wegen veelvuldig terug in de hoofdlijnen van het regeringsbeleid:

- De weg van het werk: gedurende de gehele onderzochte periode wordt het hebben van werk gezien als cruciale weg voor sociale mobiliteit. Deels omdat het een belangrijke bron voor het vergaren van inkomen is, maar deels ook omdat het kan fungeren als vliegwiel voor verdere sociale stijging (zoals het aanboren van netwerken en het vergaren van nieuwe kennis en ervaring)
- De weg van het onderwijs: scholing en onderwijs zijn in het beleid centrale wegen, die de kansen op sociale stijging aanzienlijk vergroten. Het hebben van een opleiding wordt gezien als een noodzakelijke basis en wordt verondersteld door te werken in het gehele leven van burgers. Gelijke toegang tot onderwijs is een belangrijke constante in het beleid.
- De weg van de netwerken: veel beleid is erop gericht burgers te behoeven voor een sociaal isolement. Participatie in de economie is hierbij een belangrijk ideaal, maar zeker de laatste jaren ligt de nadruk op ‘meedoen’ en ‘samen’ en wordt maatschappelijke participatie speerpunt van beleid.

Zoals gezegd, deze lijst is allesbehalve uitputtend. Zo zou ook de weg van de gezondheid genoemd kunnen worden: door een uitgebreid volksgezondheidsstelsel zijn mensen in staat zo volledig mogelijk te participeren in economie en samenleving. Voorts kan ook de weg van de cultuur genoemd worden, die zich uit in mediabeleid, subsidies voor culturele instellingen en aandacht voor maatschappelijke vorming en historisch bewustzijn in het voortgezet onderwijs.

Tot besluit

De bevindingen van dit onderzoek nodigen uit tot reflectie op de ambities en handelingsrepertoires die de overheid hanteert inzake sociale mobiliteit. De betekenis van het onderzoek is niet dat het een finaal antwoord geeft op de richting voor sociale mobiliteitsbeleid, of dat het daarmee ‘afrekent’. Het nut van het onderzoek is volgens ons dat het debat zich verbreedt en ‘opent’ voor discussie over wat de overheid wil en kan

op het terrein van sociale mobiliteit. Er is in de voorgaande decennia een omvangrijk web van allerhande maatregelen in een veelheid aan domeinen ontstaan, dat bovendien sterk uiteenlopende motieven ondersteunt (en voor een deel ook weer tegenwerkt). Wie het beleid ten aanzien van sociale mobiliteit wil bestuderen en heroverwegen zou dat vanuit die volle breedte moeten doen, dat is althans onze suggestie. Het zou daarbij naar ons idee ook moeten gaan om meer dan een instrumentele afweging van het in te zetten beleid alleen. De afweging zou breder kunnen en moeten zijn. Wat is de rol van de overheid op dit terrein eigenlijk en wat zijn daartoe de mogelijkheden? Wat doen andere partijen? Welke conceptuele vernieuwing is mogelijk en nodig om ook de instrumenten en programma's gericht op sociale mobiliteit anders en beter in te zetten? En hoe kan de balans tussen de rol van de overheid, maatschappelijke partners en individuen vorm krijgen?

We beseffen dat ons onderzoek op deze vragen geen antwoord geeft. We hopen dat we hebben bijgedragen aan het scherper of meer indringend en dwingend stellen van deze vragen, vanuit de overtuiging dat met het stellen van de vragen het vinden van zinvolle en bruikbare antwoorden een stap dichterbij komt.

1

Wat verstaan we onder sociale mobiliteit?

1.1 Inleiding

Dit rapport is een voorstudie voor het project *Sociale stijgers en dalers* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). De RMO wil daarin het denken over sociale mobiliteit – de manier waarop mensen stijgen of dalen op de ‘maatschappelijke ladder’ – analyseren en problematiseren. Het onderwerp van deze voorstudie is overheidsbeleid rond ‘sociale mobiliteit’. Het gaat daarbij zowel om de concrete beleidsmaatregelen die ten behoeve van sociale mobiliteit worden ingezet, als om de opvattingen over sociale mobiliteit die in het beleid spelen. Het is dus zowel een analyse van het beleid dat wordt gevoerd als van de argumentaties die daarbij worden gegeven.

De voorstudie heeft nadrukkelijk het karakter van een discoursanalyse, en is niet bedoeld als evaluatiestudie van regeringsbeleid. De analyse in dit rapport is neutraal, in die zin dat de auteurs zelf geen opvattingen presenteren over wat sociale mobiliteit is en hoe het invulling zou moeten krijgen. We beperken ons hier tot de representatie van wat anderen hierover zeggen, in het bijzonder wat politieke bestuurders in hun uitingen over beleid, en in concrete beleidsnota's, over dit onderwerp melden. Het achterliggende wetenschappelijke, normatieve en maatschappelijke debat over sociale mobiliteit blijft achterwege. We analyseren het discours van het beleid over sociale mobiliteit.

De opbouw van het rapport is als volgt. In dit eerste hoofdstuk bespreken we een beknopte conceptuele verkenning van het begrip ‘sociale mobiliteit’, gevolgd door een methodologische verantwoording van dit onderzoek. Daarna beschrijven we in een viertal empirische hoofdstukken de manier waarop ‘sociale mobiliteit’ in de ‘hoofdpijnen van het overheidsbeleid’ in

de naoorlogse periode wordt besproken. Deze analyse op hoofdlijnen van regeringsbeleid wordt gevolgd door twee ‘diepteboorings’ – casestudies van specifieke beleidsterreinen in het onderwijsveld, die een specifiek en meer gedetailleerd beeld geven van hoe achtereenvolgende regeringen proberen via het onderwijs sociale mobiliteit onder burgers te bewerkstelligen. In hoofdstuk 7 formuleren we enkele conclusies op basis van de voorgaande vijf empirische hoofdstukken. Ten slotte geven we een aantal handreikingen voor verdere discussie over het thema ‘sociale mobiliteit’.

1.2 Een conceptuele verkenning van het begrip ‘sociale mobiliteit’

1.2.1 *Inleiding*

In de nu volgende paragraaf voeren we een beknopte conceptuele verkenning van ‘sociale mobiliteit’ uit. De verkenning is erop gericht om ‘sensitizing concepts’ (Blumer 1954; vgl. Charmaz 2006) voor de latere discoursanalyse van het beleid te identificeren en om zicht te krijgen op relevante analyselijnen. Deze paragraaf resulteert in een conceptueel kader, dat de basis vormt voor het empirische onderzoek. De gedachte achter ‘sensitizing concepts’ is dat ze voorlopige concepten zijn, die onderzoekers gebruiken om enerzijds het empirische materiaal te kunnen analyseren, en anderzijds te onderwerpen aan een houdbaarheidstoets in het licht van de empirie. Ons conceptueel kader is daarmee ‘voorlopig’ van aard en pretendeert geen ‘harde’ waarheidsaanspraak. Door het empirische onderzoek proberen we het conceptuele kader juist ‘harder’ te maken. We nemen wel kennis van wetenschappelijke noties, maar onze voornaamste ambitie is om de empirie zoveel mogelijk voor zichzelf te laten spreken en te voorkomen dat we de empirie in een daartoe net niet passend conceptueel kader ‘forceren’. De reden hiervoor is dat ‘sociale mobiliteit’ een relatief diffuus begrip is, dat weliswaar past in een zeer lange sociologische traditie, maar zich in de bestuurswetenschap nog niet heeft uitgekristalliseerd. Zoals een wandelaar voorzichtiger loopt op onbekend terrein waarvoor geen uitgebreide routebeschrijvingen of plattegronden beschikbaar zijn, zo bewandelen wij ook dit onderzoek. Zoekend en beschrijvend tegelijk, met naar wij menen een aantal bijzondere en belangrijke vondsten onderweg. Op deze manier kan het onderzoek overigens ook worden benut als richting voor volgende onderzoekers.

1.2.2 *Sociale mobiliteit*

‘Sociale mobiliteit’ is een belangrijk sociologisch concept, dat veelal in relatie tot ‘sociale stratificatie’ – ofwel de onderverdeling of ‘morfologie’ van een samenleving in verschillende hiërarchisch gerangschikte sociale ‘klassen’ – wordt gedacht: de mogelijkheid van mensen om door te stromen naar hogere sociale klassen (e.g. Inglis en Bone (red.) 2006). De aandacht gaat meer specifiek uit naar ‘economic inequalities, differentials in power and authority, the distribution of life-chances and social benefits, and the relations between individuals and groupings occupying different status levels’ (Inglis en Bone 2006:1). Sociale stratificatie verwijst dan naar ‘the persistence of positions in a hierarchy of inequality, either over the life time of a birth cohort of individuals or, more particularly, between generations’ (Duncan 1968; geciteerd in Bottero 2005:3).

Twee belangrijke grondleggers van het denken over sociale klassen zijn Marx en Weber. Hoewel Plato al zijn ideeën over de ideale inrichting van een samenleving formuleerde, komen de noties van Marx en Weber dichterbij de kenmerken van de moderne kapitalistische samenleving. Zo definieerde Marx een klasse aan de hand van de vraag of een maatschappelijke groep eigendom bezit, en zo ja, welk soort eigendom. Weber hanteerde een breder perspectief: de maatschappelijke vraag naar bepaalde kennis, kwaliteiten en capaciteiten op de markt bepaalt de positie die individuen innemen in de sociale hiërarchie. Bij Weber gaat het dus om ‘levenskansen’ in de betekenis van kwaliteiten die je als persoon bezit, de hulpbronnen die je als individu kunt aanwenden en de sociaal gedetermineerde voorkeur voor een bepaald type kwaliteiten (bij voorbeeld intellectuele kwaliteiten in een kennissamenleving). Het gaat hier dus om de combinatie van kansen en mogelijkheden die mensen hebben of krijgen en de manier waarop zij daarmee omgaan. Een invloedrijke beschouwing hierover is afkomstig van Bourdieu (1984), die drie vormen van kapitaal onderscheidt waarmee mensen zich een bepaalde sociale positie kunnen verwerven: economisch (geld en middelen), sociaal (relaties en netwerken) en cultureel (opleiding en kennis).

1.2.3 *Moderniteit en verzorgingsstaat*

Onderwerp van dit onderzoek zijn niet stratificatieprocessen (hoe individuen of groepen proberen te stijgen op de sociale ladder en welke mechanismen of culturele barrières ze daarbij tegenkomen; e.g. Breiger 1990;

Bottero 2005), maar het *beleid* van de Nederlandse rijksoverheid gericht op het bewerkstelligen van sociale mobiliteit. Wij nemen als assumptie aan dat dit beleid te plaatsen is in de context van een voortzetting van de verzorgingsstaat en van het maatschappelijke moderniseringsproces.

Overigens is deze aanname iets anders dan een aanname dat een overheid vanzelfsprekend streeft naar sociale mobiliteit. Veel overheden hebben ook belang bij de instandhouding van de bestaande maatschappelijke ordening. In dat verband zou overigens Marx' idee van sociale mobiliteit naar alle waarschijnlijkheid ook op weinig steun van de Nederlandse regering kunnen rekenen. Het is dus interessant om te bezien in welke 'richting' de Nederlandse overheid sociale mobiliteit 'duwt'. Welke vormen van sociale mobiliteit zijn gewenst? Ons vermoeden is dat deze richting geen radicale breuk wil bewerkstelligen met de bestaande maatschappelijke ordening (die zich laat kenschetsen als kapitalistisch, geürbaniseerd, 'open', hoogtechnologisch en met grote mate van arbeidsdeling), maar eerder gericht zal zijn op verfijning van de ordening of op vergroting van het rendement van de bestaande ordening door middel van een zekere mate en een zekere vorm van sociale mobiliteit.

In academische termen zou dit betekenen dat de lijn van het regeringsbeleid is gericht op voortzetting van het moderniseringsproces en op voortzetting van de specifieke zorgplicht die in een verzorgingsstaat bij de overheid rust. Zo stelt Talcott Parsons dat moderne westerse samenlevingen tenderen naar een beweging weg van 'traditionele' rechtvaardigingen voor sociale ongelijkheid (zoals de idee dat sommige mensen van 'nature' inferieur zijn), en naar ideeën van menselijke gelijkheid en waardigheid ongeacht sekse, ras of sociale afkomst (Parsons, in: Inglis en Bone 2006). Tegelijkertijd heeft een moderne westerse samenleving wel een andere vorm van 'sociale stratificatie' nodig om te kunnen functioneren – alleen komt 'arbeidsdeling' voort uit andere criteria, zoals het hebben van een opleiding (cf. Bovens' notie van de diplomademocratie 2009). Berting (1994) verwoordt het stratificatiemechanisme in de moderniteit als volgt: '[...] de maatschappelijke ontwikkeling van industriële samenlevingen gaat onvermijdelijk in de richting van een samenleving waarin de maatschappelijke positie gebaseerd is op het beroep dat men uitoefent [terwijl voorts] de beroepsposities die mensen bereiken afhankelijk zijn van hun prestaties in de samenleving [...]' (geciteerd door Steijn 1997:251). Het streven naar sociale mobiliteit moet dus niet verward worden met een streven naar volledige sociale gelijkheid.

Hieruit kan evenwel niet de conclusie getrokken worden dat er niets te zeggen valt over de mate waarin individuen de mogelijkheid hebben om te stijgen op de sociale ladder. Uiteraard beperkt de sociaal gedetermineerde vraag naar bepaalde kwaliteiten (in termen van Weber) deze 'vrijheid', maar bepaalde samenlevingen zijn wel degelijk te kenmerken als meer hiërarchisch of juist meer egalitair. Een voorbeeld van de eerste zijn Middeleeuwse feodale samenlevingen, of het hedendaagse Indiase kastensysteem. Een voorbeeld van de tweede is de hedendaagse Nederlandse samenleving, waar sociale afkomst minder determinerend is voor de positie van een individu op de sociale ladder, en waar sociale barrières minder rigide zijn (Steijn 1997) – onder andere door de invloed van Verlichtingsidealen (Bottero 2005:21). Zo is het voor de Nederlandse situatie ongebruikelijk om te spreken van 'sociale klassen' – al was het maar omdat het overgrote deel van de Nederlandse samenleving tot de 'middenklasse' behoort en omdat sinds het einde van de verzuiling klassieke sociale scheidslijnen en bijbehorende groepsidentificatie door de 'leden' van de verschillende zuilen goeddeels zijn weggevallen (Van der Kolk, in: Thomassen et al. 2000). Terzijde: dit is de sociale klasse, die wordt verondersteld het meest bij te dragen aan de stabiliteit van een staat – ze bestaat immers uit hardwerkende, gezagsgetrouwe en ordelievende burgers (Kloek en Tilmans 2002). Dit betekent overigens niet dat er geen enkel klassenonderscheid te maken is in Nederland – gedacht kan worden aan onderscheidingen op basis van het hebben van werk of het hebben van een bepaalde religieuze danwel etnische achtergrond. Ook betekent dit alles niet dat het proces van modernisering onherroepelijk tot een verdere 'openheid' van de samenleving zal leiden – wij hanteren hier geen lineair historisch perspectief.

Overheidsbeleid gericht op sociale mobiliteit kan betekenen dat een overheid actief handelt om een bepaalde vorm van stijging te bevorderen, dat een overheid bepaalde barrières voor sociale stijging wegneemt, of dat een overheid bepaalde maatregelen neemt om sociale daling op te vangen. De actieve houding van de overheid ten opzichte van maatschappelijke verhoudingen past binnen het perspectief van de verzorgingsstaat. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2006) noemt 'verheffen' als belangrijke functie van de verzorgingsstaat: het bieden van ontplooiingsmogelijkheden voor burgers (zoals gelijke rechten of scholing) en het tegengaan van barrières voor die ontplooiing (zoals sociaal isolement of slechte leefomstandigheden).

1.3 Beleid gericht op sociale mobiliteit

1.3.1 *Motieven voor sociale mobiliteitsbeleid*

Het is belangrijk om te markeren dat veel van het denken over sociale mobiliteit bijna vanzelfsprekend wordt ingegeven vanuit de idee van 'opwaartse mobiliteit'. Impliciet wordt mobiliteit vaak vanzelfsprekend voorgesteld en gevoeld als 'een weg omhoog'. Het gaat dan over 'mensen die zich verbeteren', die 'groeien', zich geestelijk of materieel 'verrijken', zich 'ontwikkelen' en/of het in algemene zin 'beter krijgen'. Daarbij wordt meestal wel erkend dat er aan de mogelijke vooruitgang grenzen zijn verbonden, maar dat neemt de beleidsdrang naar boven niet weg. Mensen zijn beperkt getalenteerd, maar ze zouden zich wel naar vermogen moeten ontwikkelen: 'eruit halen wat er in zit'. Echter, de notie van 'mobiliteit' behelst ook de mogelijkheid van sociale daling. Sociale mobiliteit is daarmee ook niet per se leuk en al helemaal niet vrij of gratis.

In dit onderzoek bezien we daarom steeds hoe het overheidsbeleid zich tot die tweezijdige beweging verhoudt, of men zich vooral op stijging of daling richt en welke inhoudelijke invulling van 'sociale mobiliteit' men kiest. We kijken daarbij vooral hoe de overheid probeert te ondersteunen in 'de weg omhoog' en hoe men omgaat met de soms onvermijdelijke 'weg omlaag'. Hoe ziet het werk aan de weg door de overheid er uit? Welke wegen onderscheidt men en waar leiden die volgens de overheid naartoe?

1.3.2 *Vier idealen*

Onze analyse is in de eerste plaats bestuurskundig van aard. Dat betekent dat we vooral kijken naar sociale mobiliteit vanuit het perspectief van de *verheffende verzorgingsstaat*. In het overheidsbeleid gericht op sociale mobiliteit onderscheiden wij vier 'sensitizing concepts' in de vorm van mogelijke achterliggende *ideal*en waar het beleid zich op richt. Deze idealen zijn gebaseerd op wat in de sociologie als belangrijke factoren voor sociale stratificatie gelden – zoals werk (Marx), armoede (Mares 2000), opleiding (Bovens 2009), sociale netwerken (Pichler et al. 2009), gender (Orloff 1993), gezondheid (Cardano et al. 2004), en woonomgeving (Briggs 1997) – en op wat in de verzorgingsstaat als zorgplicht van de overheid wordt gezien (gelijke kansen, scholing, sociale zekerheid, werkgelegenheid, leefomstandigheden).

Beleid gericht op sociale mobiliteit definiëren we als *interventies gericht op het in beweging brengen van iemand (een individu of een doelgroep) op één van*

deze vier idealen. De vier idealen fungeren in deze definitie als motoren achter het beleid voor sociale mobiliteit. Het beleid poogt als het ware naar deze idealen toe te werken. Het gaat volgens ons om de volgende vier idealen:

1. *Participatie-ideaal*: een individu is actief op de arbeidsmarkt en/of in maatschappelijke functies, zoals in vrijwilligerswerk;
2. *Beschavingsideaal*: een individu is naar vermogen zo hoog mogelijk opgeleid, heeft een brede oriëntatie op de samenleving en cultuur, heeft een rijk relatienetwerk en gedraagt zich overwegend volgens de wet en de fatsoensregels zoals de samenleving die stelt;
3. *Gelijkheidsideaal*: individuen hebben gelijke rechten, waaronder een gelijke toegang tot de arbeidsmarkt en gelijke kansen tot zelfontplooiing (onder andere door onderwijs en emancipatiebeleid), in een meer vergaande vorm eventueel uit te breiden tot gelijke rechten op gelijke uitkomsten;
4. *Leefomstandighedenideaal*: individuen verkeren in een gezonde, aangename, prettige en veilige leefomgeving (zowel in fysiek als sociaal opzicht) en zijn in staat zich daarin financieel staande te houden (al dan niet met behulp van collectieve voorzieningen, zoals sociale zekerheid).

Terzijde: de focus op sociale mobiliteit behelst al een afkeer van 'sociale immobiliteit'. De bovenstaande idealen zijn dan ook te lezen als pogingen om sociale immobiliteit door werkloosheid, gebrek aan scholing, ongelijke rechten of kansen, of slechte leefomstandigheden te doorbreken. Het gaat erom mensen uitzicht op mobiliteit te geven door het bieden van kansen, scholing, behoorlijke leefomstandigheden en het doorbreken van sociaal isolement (vgl. de sociale isolatiethese, e.g. Pinkster 2008).

1.3.3 Collectiefrendement

Deze idealen zijn hier geformuleerd als sociale stijging of daling van *individuele burgers*. Echter, overheidsbeleid gaat altijd (ook) over het algemeen belang, ofwel het belang van de samenleving als geheel. Een verzorgingsstaat richt zich op de ontplooiingsmogelijkheden van individuen, maar is evengoed gericht op het welzijn van de samenleving als geheel. Dat betekent dat beleid gericht op sociale mobiliteit zich ook laat formuleren in termen van *collectieve sociale mobiliteit*. Individuele burgers spelen dan een ondergeschikte rol in de sociale mobiliteit van de samenleving als geheel, waaraan individuele burgers wel een bepaalde bijdrage kunnen of moeten

leveren. Burgers zijn in dit perspectief ondergeschikt aan de realisatie van een bepaalde *optimale maatschappelijke productie*. Overigens kunnen beleidsmakers ook pleiten voor een ondergeschikte rol van individuele burgers, vanuit de idee dat op de lange termijn een bijdrage aan collectieve stijging ook gunstig is voor alle individuen. In die zin heeft aandacht voor collectieve sociale stijging het karakter van het voorkomen van een ‘tragedy of the commons’ – als ieder individu enkel zijn eigen sociale stijging nastreeft, kan dat op collectief niveau slecht uitpakken.

Beleid vanuit het perspectief van collectieve sociale mobiliteit is gericht op het behalen van een zeker *collectief rendement*. Steeds is de redenering dan dat beleid een bepaald collectief belang dient. In het geval van het participatie-ideaal kan dat het economische rendement zijn van arbeidsparticipatie van individuele burgers, of het maatschappelijk rendement van maatschappelijke participatie van burgers (zoals vrijwilligerswerk of sociale cohesie). Vanuit het beschavingsideaal kan er collectief rendement worden behaald als burgers fatsoenlijk en gezagsgetrouw gedrag vertonen, waardoor de openbare orde wordt gediend en de overheid minder inspanningen hoeft te verrichten bij de handhaving ervan. Het gelijkheidsideaal laat zich minder snel in termen van collectief rendement duiden, al kunnen gelijke ontplooiingskansen worden gezien als bijdrage aan economische of culturele welvaart. En vanuit het leefomstandighedenideaal kan een veilige en goed onderhouden leefomgeving van burgers bijdragen aan de maatschappelijke orde.

Niet onbelangrijk bij collectieve sociale mobiliteit is ook de manier waarop de overheid met schaarse (financiële) middelen omgaat. Juist om bepaalde collectieve voorzieningen in stand te houden, die sociale ‘daling’ van burgers opvangen (zoals sociale zekerheid), kan arbeidsparticipatie van burgers gewenst zijn. Grotere welvaart maakt het bovendien gemakkelijker om ‘te verdelen’. Sociaal beleid en ‘solidariteit’ zijn dus belangrijke prikkels om individuen te ontwikkelen: zonder welvaartsgroei van individuen is het lastig om tot voor bestuurders wenselijke verdelingen te komen. ‘Sociale mobiliteit’ komt zo bezien heel dicht te liggen tegen het macro-economische concept van ‘economische groei’, bijvoorbeeld in termen van ‘BNP’.

1.3.4 *Beleidsstrategieën voor sociale mobiliteit*

Sociale mobiliteit is hierboven geoperationaliseerd in termen van de *idealen* die achter dergelijk beleid schuilgaan. In onze analyse van regeringsbeleid kijken we echter ook naar de *wegen* die worden bewandeld om die idealen te

verwezenlijken. Met wegen doelen we op manieren waarop mensen aan hun sociale mobiliteit kunnen werken en waarmee zij dichterbij één of meer van de vier idealen gebracht kunnen worden. Bijvoorbeeld de weg van het onderwijs, van werk, van culturele vorming, van het hebben van sociale netwerken of het leven in een gezonde en veilige leefomgeving. Beleidsinterventies zijn manieren waarop de overheid probeert om mensen over de wegen te laten bewegen. De overheid probeert via beleid belemmeringen op de weg te neutraliseren, op plaatsen versnelling aan te brengen, kortere routes aan te duiden, mensen tijdig voor te laten sorteren en naar bepaalde zijwegen te leiden. Daarnaast probeert de overheid de schade bij ongevallen te verhelpen, bijvoorbeeld door mensen terug naar de weg te leiden, spookrijders om te keren en weer 'vooruit' te laten rijden en de snelheid van eventuele teruggang te dempen.

Deze 'wegen' waarlangs sociale mobiliteitsbeleid wordt vormgegeven zijn onderdeel van de *beleidsstrategie* van de overheid. Behalve doelen (de idealen achter sociale mobiliteit) en middelen (de te bewandelen wegen) kunnen daarin ook 'instrumenten' worden onderscheiden – de concrete objecten of aangrijpingspunten van beleid en de manier waarop deze worden aangegrepen. Daarbij kan gedacht worden aan de keuze voor het type overheidsinterventie (regulering, financiële regelingen, controle, normatief appèl), maar ook aan de keuze voor het sturingsobject (financiële prikkels, gedragsverandering van burgers, ontplooiingsmogelijkheden voor burgers vergroten of beperken, verboden of geboden vaststellen met bijbehorende sancties). In deze studie spelen dergelijke concrete aangrijpingspunten voor beleid een ondergeschikte rol – niet omdat ze onbelangrijk zijn voor het beantwoorden van de vraag hoe de overheid sociale mobiliteit probeert te bewerkstelligen, maar omdat deze studie zich richt op de ontwikkeling in de hoofdlijnen van beleid, waarin in de regel weinig aandacht is voor de concrete vormgeving van beleidsinterventies (maar meestal in termen van 'ambities' en doelstellingen wordt gesproken).

1.4 Opzet van de analyse: idealen en wegen

1.4.1 *Naar een kritische analyse van beleid voor sociale mobiliteit*

Er zijn allerlei manieren om beleid rond sociale stijging en daling in beeld te brengen. Vaak gaat het bij een dergelijke analyse om de *resultaten* van het

beleid: heeft beleid invloed op sociale mobiliteit (en is dat een positieve of een negatieve invloed)? We bevinden ons dan in het domein van de klas-sieke beleidsevaluatie: draagt het beleid bij aan de beoogde doelstellingen? Dicht daarbij, maar net even anders, is de focus op de *interventies*: de vraag is dan niet zozeer wat er bereikt wordt, maar primair wat er gedaan wordt. Dat kan onderdeel zijn van een betoog over resultaten, maar ook van een analyse van het soort interventies dat bijvoorbeeld opeenvolgende rege-ringen kiezen. Weer een ander niveau richt zich niet zozeer op de bereikte resultaten of ingezette interventies, maar vooral op de gestelde ambities: wat beoogt het beleid te bereiken? Idealiter laten ambities zich vertalen in interventies en leiden die interventies tot resultaten. En een 'ideaaltypische beleidsanalyse' neemt deze keten geheel in ogenschouw en trekt op basis daarvan conclusies over (bijvoorbeeld) de kwaliteit en/of de doeltreffend-heid van beleid.

Deze analyse kiest, zoals in de inleiding al aangekondigd, een ander pad, namelijk dat van het vertoog of *beleidsdiscours* voor sociale mobiliteit. Wij kijken niet naar hoe beleid uitpakt, maar naar de idealen (ambities, doelen) en wegen (middelen) die bestuurders voorstellen en hoe ze deze *onderbouwen* in hun beleidstheorie. Dat gaat dus om een analyse van enerzijds de manier waarop ze de aard van het vraagstuk benoemen en anderzijds om het soort oplossingen dat ze daarvoor aandragen. We reconstrueren daar-mee niet zozeer het beleidsinstrumentarium, maar eerder het bestuurlijk *vertoog* over de aard en aanpak van het 'vraagstuk' van sociale mobiliteit.

Op basis van het voorgaande hanteren wij de volgende onderzoeksvraag: *Langs welke idealen en wegen wordt op hoofdlijnen het regeringsbeleid inzake sociale mobiliteit vormgegeven in Nederland van 1982 tot heden?*

1.4.2 Onderzoeksverantwoording

We hebben ons in het onderzoek geconcentreerd op de hoofdlijnen van het regeringsbeleid van de afgelopen 30 jaar. We hebben deze periode ver-deeld in vier subperiodes, te weten 1. de kabinetten Lubbers (1982–1994), 2. de paarse kabinetten (1994–2002) en 3. de kabinetten Balkenende (2002–heden). Voorafgaand staan we bij wijze van voorgeschiedenis kort stil bij de naoorlogse periode tot aan de kabinetten Lubbers (1945–1982). Voor elke periode analyseren we de hoofdlijnen van het beleid. Daarbij hebben we steeds gebruik gemaakt van de volgende documenten: alle *regeerakkoorden* per periode, alle *regeringsverklaringen* per periode, en alle *troonredes* per

periode. Na de analyse van de hoofdlijnen van het beleid hebben we gekozen voor een verdiepende analyse van een concreet beleidsdomein, een zogenaamde ‘diepteboring’. We hebben gekozen voor het ‘onderwijsbeleid’, omdat dit domein naar onze verwachting een hoge dichtheid aan ‘mobiliteitsbeleid’ heeft en dit bovendien relatief samenhangend is opgezet. Met dat laatste wordt niet bedoeld dat het beleid grote inhoudelijke consistentie vertoont, maar wel dat er centrale nota’s en debatten te vinden zijn waarin de centrale beginselen worden benoemd. Dit vergroot de onderzoekbaarheid van de cases. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld ‘het arbeidsmarktbeleid’ en ‘het sociale zekerheidsbeleid’, die in de praktijk zeer verspreid en versnipperd zijn over talrijke specifieke grote en kleinere regelingen. Het onderwijsbeleid is zowel inhoudelijk relevant als praktisch onderzoekbaar. Om de variëteit in de diepteboring zeker te stellen onderzoeken we twee verschillende cases binnen het onderwijsdomein. Zo worden de verschillen binnen dit domein zichtbaar.

We bouwen de analyse geheel op vanuit een *analyse van documenten*. De analyse heeft de vorm van een narratieve beleidsanalyse, gebaseerd op tekst. Wij hebben er voor gekozen om de in teksten expliciet gemaakte geplande richting in het beleid te analyseren. We analyseren bovendien uitsluitend de ‘taal’ die een weerslag vormt van meer complexe en rijkere achterliggende processen. Door tamelijk uitgebreid te citeren en te parafraseren uit de oorspronkelijke nota’s en debatten proberen we de lezer deelgenoot te maken van de interpretatieve slag in het onderzoek.

Wat betreft de documentanalyse moet worden opgemerkt dat de begrippen ‘sociale mobiliteit’, ‘sociale stijging’ of ‘sociale daling’ nagenoeg niet als zodanig voorkomen. Dat is voor een tekstanalyse die vertrekt vanuit tekstlabels problematisch: als het label in de tekst niet voorkomt, dan zou dat een ‘nulscore’ moeten betekenen en moeten leiden tot de conclusie dat sociale mobiliteit in de onderzochte periode ‘geen issue’ is geweest, in ieder geval niet in de door ons onderzochte bronnen. Maar onzichtbaarheid van het label zelf betekent niet dat *het issue achter het label* eveneens afwezig is, enkel dat het label ‘sociale mobiliteit’ niet wordt gebruikt. In de documentanalyse is daarom niet uitgegaan van een ‘zoekactie’ naar een bepaald label, maar van het lezen van de gehele teksten om te duiden of deze wel of geen betrekking hebben op sociale mobiliteit. Hiermee komen andere labels of veel terugkerende uitdrukkingsvormen in beeld, zoals ‘ontwikkeling’, ‘ontplooiing’, ‘kansen’, ‘talent verzilveren’, ‘gelijke toegang’, ‘val’, ‘participatie’,

‘meedoen’, ‘groei’. Hoewel een ‘ruwe query’ op het label ‘sociale mobiliteit’ dus weinig resultaten oplevert, biedt deze interpretatieve methode van ‘lezing en duiding’ een rijk beeld. Daarmee kan voldoende relevant materiaal worden verzameld voor een gedegen analyse van het beleidsdiscours over sociale mobiliteit, ook al wordt dat begrip niet of nauwelijks in het discours gebruikt.

Door deze aanpak is de analyse meer *interpretatief* geworden. Labels zijn te tellen, strak af te bakenen en bieden daarmee een zekere (optische) hardheid in de analyse. Interpretatie van tekstdelen laat meer ruimte voor de interpreterende onderzoekers en maakt de analyse meer ‘fuzzy’. Er ontstaat een rijkdom aan bevindingen, maar ook een grote variëteit aan betekenis en inhoud. De empirische hoofdstukken laten veel van die rijkdom zien. We hebben er bewust voor gekozen om die variëteit in de presentatie van de bevindingen te handhaven. Zo vindt de laatste analyseslag zoveel mogelijk voor de ogen van de lezer plaats en kan de lezer zichzelf een beeld vormen van de validiteit van de bevindingen en conclusies.

2

Sociale mobiliteit in regeringsbeleid 1945–1982

2.1. De kiem van de verzorgingsstaat

Het is 7 april 1943. In Londen verzamelt zich een groep Nederlanders om door de minister van Sociale Zaken van het oorlogskabinet te worden geïnstalleerd als leden van een commissie met als opdracht algemene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale verzekering in Nederland. Halverwege de Tweede Wereldoorlog is het voor het Nederlandse kabinet in ballingschap duidelijk dat de bezettingsjaren hun sporen in de samenleving zullen trekken en dat bij de wederopbouw van Nederland de hele bevolking moet worden betrokken. Nederland volgt daarmee het voorbeeld van de befaamde Engelse Beveridge-commissie, die eerder in 1941 is geïnstalleerd. Het is noodzakelijk, zo luidt ook de argumentatie van het toenmalige kabinet, bestaanszekerheid te scheppen 'voor alle leden des volks'. Deels vanuit sociale overwegingen, maar ook vanuit een analyse van wat Beveridge eerder als aanleidingen voor de crisis en de oorlog heeft benoemd.

Hoewel het onjuist zou zijn te stellen dat de Nederlandse verzorgingsstaat in het verduisterde Londen van 1943 werd geboren, kan wel worden vastgesteld dat destijds met de consequente uitbouw van het verzorgingsstelsel een begin werd gemaakt. Daarbij geldt Nederland als een zeer late ontwikkelaar op dit gebied, maar tevens als een land dat vervolgens tot één van de meest complete en 'verzorgende' sociale stelsels van Europa is gekomen. Het verzorgingsstelsel, zo was van begin af aan de redenering, zou een basis moeten bieden voor sociale mobiliteit van groepen – en de individuele leden van die groepen – in de samenleving. Stabiliteit en groei zouden alleen kunnen ontstaan bij de voorwaarde van meer gelijk verdeelde kansen voor groepen in de samenleving. *De verzorgende en kansenbiedende*

overheid heeft in de decennia na 1945 in een proces van ontwikkelen, duwen, trekken en incrementeel aanpassen haar weg gezocht naar een samenleving waarin groepen en individuen konden stijgen op de maatschappelijke ladder.

2.2 1945–1965 Het voorkomen van sociale daling

In de eerste periode na de oorlog, van 1945–1965 is de verzuilde politieke elite van oordeel dat de leden van de Nederlandse samenleving recht hebben op 'bestaanszekerheid in een tijd van wederopbouw'. Het is de tijd van een ingetogen samenleving, van moralisme in het politieke debat en van een regenteske bestuurscultuur. Orde en richting moeten 'moreel verval', 'asociaal gedrag' en 'verwildering' in de samenleving tegengaan. Orde en richting volgt niet zozeer vanuit de staat, maar is toebedeeld aan de verschillende zuilen. Er is wel in enige mate sprake van een beschavingsoffensief vanuit de overheid. De overheid is zeker niet passief en doet aan 'onmaatschappelijkheidsbestrijding'. Maar tegelijkertijd wordt nog steeds veel verwacht van het particulier initiatief en van de verantwoording en ordening (en tuchtiging) in de eigen verzuilde kring. Hoewel de invloed van de staat toeneemt, is deze ten opzichte van de latere perioden nog relatief beperkt. Belangrijk is om aan te tekenen dat in de eerste naoorlogse periode de verzorgingsstaat veeleer een *normatief* en *disciplinerend* kader is dan een verzorgend en sociaal-economisch kader. Er bestaan nog maar zeer beperkte sociale regelingen en arrangementen, disciplinerend vindt veel meer plaats via normatieve interventies. De verzorgingsstaat is tot in het begin van de jaren zestig in Nederland in vergelijking met andere Europese landen nog steeds zeer beperkt in diepte en omvang.

Dat betekent niet dat er 'niets gebeurt'. Vooral in de vier kabinetten-Drees (1948–1958), steeds met een basis van PvdA en KVP (de Rooms-rode coalities), wordt een aanzet gegeven tot de uitbouw van de sociale zekerheid. Diverse nog steeds funderende wetten in het Nederlandse sociale stelsel worden in deze periode ingericht. Het gaat in het bijzonder om de Werkloosheidswet (ww) en de Algemene Ouderdomswet (AOW), die een grote vooruitgang is ten opzichte van de dan bestaande regelingen. Dit betekent ook dat de tot op dat moment nog sterk geprivatiseerde en/of

lokale regelingen (charitas, gemeentelijke regelingen) steeds meer worden omgezet in gecollectiviseerde nationale arrangementen.

In de jaren '58-'68 wordt vervolgens onder leiding van kabinetten met een basis van de drie christelijke partijen ARP, CHU en KVP, en de VVD, gewerkt aan de explosieve uitbouw van de welvaartsstaat. Men ontwerpt onder andere de regelingen voor kinderbijslag en arbeidsongeschiktheid (WAO) en de Ziekenfondswet (ZFW), er wordt een sociaal minimum ingevoerd, de Algemene Bijstandswet (ABW) vervangt de Armenwet en de vrije zaterdag wordt ingevoerd. Met de invoering van de Algemene Bijstandswet en de WAO is het sociale stelsel volgens de toenmalige beschouwingen 'af'. Eerder zijn al regelingen getroffen die het voor iedereen mogelijk maken om voortgezet onderwijs te volgen. Ook wordt een begin gemaakt met een stelsel van studiefinanciering. Voor elk van de regelingen geldt dat ze steeds worden onderbouwd met een gemengde onderliggende theorie: het bieden van inkomenszekerheid voor groepen én het daarmee garanderen dat deze groepen zich kunnen blijven ontwikkelen. Mobiliteit, zo meent de regering, ontstaat alleen dan als mensen zich vanuit een vangnet ondersteund en gedekt weten voor risico's. In die zin is sociale mobiliteit in deze periode vooral begrepen in de zin van *het voorkomen van sociale daling*, en minder als het actief bevorderen van 'sociale stijging'. Sociale stijging komt wel tot stand door groei van de economie en de welvaart, welke niet in de laatste plaats te danken is aan de ontdekking van aardgas in de Nederlandse bodem.

2.3 1965–1982 Van een verzekerende naar een emancipatoire staat

In de jaren na 1965 ontstaat een ander beeld, dat aan zal houden tot in het begin van de jaren tachtig. Economisch dienen zware tijden zich aan en verschillende sociale regelingen groeien in hoog tempo uit tot voorzieningen voor enorme groepen. Ook cultureel en maatschappelijk gebeurt er echter veel. Een nieuwe middenklasse komt op, mensen hebben steeds beter toegang tot (hoger) onderwijs en er komen nieuwe 'professionals' die invloed krijgen op de samenleving. De politieke aandacht verbreedt langzaam van de *verzekerende* (i.e. het voorkomen van sociale daling) naar *emancipatoire* ambities: het 'omhoog' helpen van achterstandsgroepen, jongeren en vrouwen. De overheid gaat een grote rol spelen en veel politici geloven in een

‘maakbare samenleving’. In de samenleving treedt ook een ‘verwetenschappelijking’ op: er komen onderzoeken en initiatieven om maatschappelijke veranderingen tot stand te brengen langs technocratische lijnen. Een combinatie van rationaliteit en bevlogenheid draagt bij aan een klimaat waarin grootschalige maatschappelijke verandering mogelijk wordt geacht. De staat werkt ideeën uit over ‘gestuurde zelfontplooiing’: de staat moet mensen in staat stellen hun eigen toekomst vorm te geven. Mensen moeten gelijke kansen hebben, zich tot hetzelfde niveau kunnen ontwikkelen.

Zo doen zich eind jaren zestig en begin jaren zeventig twee belangrijke ontwikkelingen voor die invloed hebben op sociale mobiliteit en die tot vandaag hun sporen nadragen. Ten eerste de *ontzuiling*. De samenleving blijkt steeds minder georganiseerd langs de aloude zuilen. De samenleving moderniseert en democratiseert, mensen grijpen kansen voor persoonlijke ontwikkeling en streven naar individuele vrijheid. Tegelijkertijd vervallen de collectieve verzorgende of emancipatoire arrangementen uit de ‘zuilen’, waarmee een leemte ontstaat die in bepaalde mate in latere jaren door de overheid wordt opgevuld.

Ten tweede is er sprake van *economische achteruitgang* aan het begin van de jaren zeventig die leidt tot grote werkloosheid en een oplopend begrotingstekort. De druk op het sociale stelsel neemt toe door het grote beroep op de sociale voorzieningen. Hoewel mensen door de sociale zekerheid niet massaal worden teruggeworpen in de armoede van de jaren dertig, is het moeilijk om langs de lijn van arbeidsdeelname te stijgen op de maatschappelijke ladder. Er zijn te weinig banen en er ontstaan ‘structurele gaten’ tussen het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag.

2.4 Analyse

Al met al hebben de jaren tussen 1945 en 1982 geleid tot een opkomende middenklasse en een verbetering van de positie van de lagere klassen, niet alleen door welvaartsontwikkeling, maar ook door meer kansen voor grote groepen mensen en sociale vangnetten voor als het toch mis gaat. In de eerste golf van collectivisering, ongeveer tot aan de jaren zestig, gaat het vooral om het bouwen aan een verzorgingsstaat die voorkomt dat mensen diep ‘vallen’, onder andere door allerlei vangnetregelingen op te bouwen. Hieronder gaat een *gelijkheidsideaal* schuil (bestaanszekerheid voor een

ieder), en een financieel ingevuld *leefomstandighedenideaal* (het bieden van een financieel vangnet). Daarnaast wordt sociale mobiliteit benaderd vanuit het *beschavingsideaal*: arbeidzaamheid, fatsoen en gezagsgetrouwheid stonden daarin centraal.

Echter, het perspectief van *collectieve sociale mobiliteit* is in deze periode het meest dominant: de bijdrage van een ieder aan de wederopbouw. Geleide loonpolitiek is daarvan een voorbeeld: het individu wordt daarmee ondergeschikt gemaakt aan het collectief, overigens vanuit de idee dat daar uiteindelijk alle individuen van profiteren.

In de tweede golf van collectivisering, die in de jaren zestig wordt ingezet en in verschillende domeinen met wisselende intensiteit tot in de jaren zeventig wordt doorgezet, gaat het veel meer om ambities tot verheffing. Sociale *stijging* is dan meer het uitgangspunt van beleid. Het gelijkheidsideaal wordt daarin steeds dominanter en wordt bovendien ruimer opgevat dan enkel het bieden van gelijke bestaanszekerheid: *gelijke kansen* op ontplooiing voor arm en rijk. Tegen het licht van de economische achteruitgang komt richting de jaren tachtig het ideaal van economisch *participerende* burgers op in beleid – vooral gezien in termen van *collectieve sociale stijging* (de optimale benutting van arbeidspotentieel).

Maar achter deze tweede golf van collectivisering – alsmede achter het beleid in de periode ná 1982 – blijft het *leefomstandighedenideaal* impliciet aanwezig in de vorm van financiële collectieve voorzieningen, die een vangnet voor sociale daling bieden. Hoewel soms ter discussie gesteld en soms versoberd, staat dit stelsel nog steeds overeind. Vanuit deze basis, die sociale daling moet opvangen, werken regeringen in meerdere of mindere mate aan de sociale stijging van de bevolking.

3

Sociale mobiliteit in regeringsbeleid 1982–1994

3.1 Lubbers I – werk boven inkomen

3.1.1 *Inleiding*

Op 4 november 1982 treedt het eerste kabinet Lubbers aan, bestaande uit een coalitie van CDA (45 zetels)¹ en VVD (36 zetels). Dit kabinet treedt aan op een moment van economische neergang en presenteert zichzelf als een ‘no nonsense’ kabinet, dat zich vooral richt op bezuinigingen in de collectieve sector en op het bevorderen van de werkgelegenheid en bedrijvigheid. Het kabinet kampt met majeure begrotingstekorten en een jaarlijks sterk stijgende staatsschuld. Daarnaast is er sprake van gelijktijdige recessie, hoge werkloosheid en inflatie, waarmee de economie en de overheidsfinanciën in een neerwaartse spiraal zijn geraakt. Ingegeven door de beperkte financiële mogelijkheden en door specifieke ideologische veronderstellingen van het kabinet, is er in deze periode weinig expliciete aandacht voor het vraagstuk van de sociale mobiliteit. Desalniettemin klinken er door de beleidsvoorstellen over bezuiniging perspectieven op sociale stijging en de opvang van sociale daling door. In het navolgende worden de volgende dominante perspectieven en beleidsinstrumenten onderscheiden: 1) werk boven inkomen, 2) ontplooiingsvoorwaarden scheppen, 3) opvang welvaartsteruggang minima, en 4) bevordering eigen verantwoordelijkheid.

3.1.2 *‘Werk boven inkomen’*

De dominante beleidstheorie van het eerste kabinet Lubbers is dat de overheid een goed functionerende economie niet in de weg moet staan door overmatige regelgeving en drukkende collectieve lasten. ‘Werk’ is volgens Lubbers de belangrijkste bron van sociale stijging. Vandaar dat het kabinet voornamelijk inzet op de bevordering van de economie en werkgelegen-

heid door middel van bezuinigingen op de hoge lasten in de collectieve sector. De economie staat er in de ogen van het kabinet slecht voor en “[i]n toenemende mate dreigt om die reden ontwichting van onze samenleving. Het draagvlak van onze economie en werkgelegenheid wordt snel smaller. Dat proces dient gekeerd te worden en wel langs drie sporen: vermindering van de overheidstekorten en de rente; versterking van de marktsector door minder lasten voor bedrijven, economisch structuurbeleid, beperking van arbeidskosten en vermindering van bureaucratie; spreiding van werk over meer mensen, zonder dat dit leidt tot kostenverhoging” (RV 1982:635). Lubbers hamert erop dat een ‘verstikkende overheid’ een groot probleem vormt: meer ruimte voor de vrije markt bevordert de werkgelegenheid en daarmee de participatie van burgers in de samenleving. De overheid stimuleert op de langere termijn, door op kortere termijn juist terug te treden, ook als dat betekent dat mensen op korte termijn inkomensverlies moeten dragen. Tekenend is dat de regering het standpunt huldigt dat ‘in het sociaal beleid het uitgangspunt voorop staat dat werk belangrijker is dan inkomen’: “Loonmatiging dus ten behoeve van verbetering van kostenverhoudingen waarin ondernemingen moeten werken” (RV 1982:637).

3.1.3 *Ontplooingsvoorwaarden scheppen*

Aanvullend op het economisch beleid richt het kabinet Lubbers I zich op het scheppen van ‘de voorwaarden’ waardoor burgers zich kunnen ontplooien. Deze zijn veelal gericht op het bevorderen van *gelijke kansen*.

Belangrijke thema’s zijn gelijke behandeling en het tegengaan van discriminatie, die deels in het licht van economische participatie worden verwoord, zoals “[...] het zelfstandige recht van vrouwen op betaalde arbeid en in het verlengde daarvan op inkomen” (RV 1982:638). Maar daarnaast heeft dit beleid ook de bredere doelstelling van een samenleving waarin een ieder zich kan ontplooien: “De rechtsstaat kan [...] alleen gedijen in een samenleving, waarin alle burgers kansen hebben zich te ontplooien, waarin emancipatie gerealiseerd kan worden, waar nationale en groepstradities beleefd kunnen worden en waar groepen met verschillende opvattingen en gebruiken elkaar tolereren en waarderen. Het gevoel van onzekerheid en gebrek aan geborgenheid, en soms zelfs een gevoel van stuurloosheid zijn zeker niet alleen te wijten aan de economische teruggang. Daarom is zo belangrijk het weefsel van de samenleving van gezin tot wijk, van eigen vereniging tot rijkgeschakeerde media, waarmee men zich verwant kan

weten, waar men zich thuis voelt” (TR 1983). Gelijke rechten, *gelijke kansen*: “De overheid mag er geen twijfel over laten bestaan dat alle burgers gelijke mogelijkheden moeten hebben” (TR 1985).

Voorts ziet de regering *onderwijs* als een belangrijk instrument ter bevordering van de participatie in de economie, waarbij vooral jongeren, mede vanwege de hoge jeugdwerkloosheid, een belangrijke doelgroep vormen. Het gaat dan vooral om de *aansluiting* van onderwijs op wat op de arbeidsmarkt wordt gevraagd: “Ook een goede aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt kan niet worden gemist. Het uitrusten van jongeren met toereikende vaardigheden en waardering voor vakmanschap” (RV 1982:636). Lubbers heeft ook specifieke aandacht voor jongeren met een “leerachterstand”: ‘Bijzondere aandacht blijft uitgaan naar leerlingen, die meer begeleiding nodig hebben om zich te ontplooien. Het speciaal onderwijs en het onderwijsvoorrangsbeleid vervullen daarin een centrale rol. Zo zullen kansarmen toch kansen krijgen” (TR 1985).

Een andere categorie voorwaardenscheppende voornemens betreft maatregelen ter bevordering van leefomstandigheden en leefomgeving. Zo kent de regering hoge prioriteit toe aan het beleid met betrekking tot stads- en dorpsvernieuwing, gericht op het verbeteren van leefomstandigheden in kleine dorpen en grote steden (RA 1982:75). Een laatste ogenschijnlijk klein, maar bij nader inzien niet te onderschatten, instrument voor sociale stijging van de gehele samenleving richt zich op een brede maatschappelijke, politieke en culturele oriëntatie van burgers door het *mediabeleid*. De publieke omroep vervult volgens Lubbers een cruciale functie in de samenleving, gericht op “[...] een zo breed mogelijke oriëntatie van het Nederlandse publiek [...]” (RA 1982:72). Zodoende kunnen mensen volgens het kabinet optimaal in aanraking komen en blijven met de vele uiteenlopende culturele en maatschappelijke richtingen in de samenleving. Televisie is in die optiek niet zozeer – of in ieder geval niet alleen – vermaak, maar ook verheffing.

3.1.4 *Opvang sociale daling van ‘échte’ minima*

Het kabinet Lubbers I is zich ervan bewust dat de genoemde maatregelen ter bevordering van de economie op korte termijn zullen leiden tot een pijnlijke achteruitgang in het inkomen van sommige burgers: “Het kabinet is zich ervan bewust dat sommige daarvan burgers en groepen van burgers zeer pijnlijk treffen door achteruitgang van inkomen, door grote verande-

ringen in werk- en leefomstandigheden, of door het ontstaan van onzekerheid. Toch wil het kabinet de noodzakelijke ingrepen niet uit de weg gaan” (TR 1983). Bezuinigingen worden als een ‘noodzakelijkheid’ gepresenteerd, die zowel voor de overheid als voor de burgers gevolgen heeft. Het terugdringen van de collectieve lasten kan daarbij enerzijds worden gezien als bezuiniging, maar anderzijds ook als lastenverlichting: “De Regering is ervan uitgegaan dat niet alleen de overheid zich beperkingen zal opleggen in de komende jaren, maar dat ook de burgers zich zullen matigen. Maar dan kan de overheid niet doorgaan met het almaar opleggen van zwaardere lasten op de burgers” (RV 1982:635-636).

Aan de andere kant probeert de regering waar mogelijk de sociale daling van ‘echte’ minima te ondervangen of minder hard te maken: “Bij de onvermijdelijke inkomensoffers moeten wij een heldere keus doen: Opkomen voor de echte minima. Bij alle noodzakelijke koopkrachtoffers moeten wij goed in het oog houden dat diegenen die het alleen van een minimum moeten hebben veruit het moeilijkst zitten. Daarom past voor hen een bijzondere koopkrachtbescherming” (RV 1982:638). Interessant hier is natuurlijk het door het kabinet aangemerkte onderscheid van ‘échte’ minima: kennelijk zijn er dus onechte minima, of groepen die ten onrechte tot het minimum gerekend worden. Zo ziet het kabinet in het bijzonder de zogenaamde ‘kwetsbare groepen’ in de samenleving als échte minima en dus als groep die extra aandacht en kansen verdient: “Juist nu de verzorgingsstaat onder sterke druk is komen te staan, is een intens en samenhangend beleid nodig voor de groepen die het meest in de knel dreigen te komen: de zieken, de gehandicapten, de bejaarden, de verslaafden, de onvrijwillig werklozen, de minderheden, de jongeren” (RV 1982:641).

3.1.5 Bevordering eigen verantwoordelijkheid

Een laatste thema rond sociale mobiliteit dat te onderscheiden is in het eerste kabinet Lubbers betreft de vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en de samenleving als geheel. Omdat om financiële redenen ‘de verzorgingsstaat onder sterke druk is komen te staan’ (RV 1982:641), is de overheid volgens het kabinet Lubbers I genoodzaakt om bepaalde taken uit handen te geven aan de markt en aan private partijen. De overheid wil hiertoe onder meer vrijwilligerswerk bevorderen (niet-economische maatschappelijke participatie), maar richt zich ook op het bevorderen van eigenwoningbezit van burgers (RV 1982:640) en het bezuinigen op huur-

subsidie (RA 1982:75) – twee maatregelen die raken aan een bepaald leef-omstandighedenideaal.

3.1.6 *Conclusie*

In de troonrede van 1984 wordt het beleid van Lubbers I fraai samengevat: “In de regeringsverklaring heeft het kabinet twee jaar geleden een beleid uiteengezet om te komen tot behoud van welvaart en tot herstel van werkgelegenheid. Dat beleid is aangeduid als het driesporenbeleid: een overheid die minder schulden maakt: een krachtig bedrijfsleven dat voor meer werk kan gaan zorgen: een samenleving waarin werk zo georganiseerd wordt, dat ieder weer de kans krijgt zich daarin te ontplooien”.

Werk is volgens Lubbers dan ook met afstand de voornaamste ‘motor’ voor sociale stijging. Uitkeringsgerechtigden moeten uitstromen naar werk en binnen ‘werk’ kunnen mensen zich verder ontwikkelen. Lastenverlichting en het wegnemen van regeldruk moeten bedrijven de gelegenheid bieden om die vormen van mobiliteit mogelijk te maken. Daartoe dienen burgers volgens Lubbers wel gelijke ontplooiingsvoorwaarden te hebben, in het bijzonder dienen de verschillen in regimes rond mannen en vrouwen weggenomen te worden. Het beleid van de regering blijft echter vooral voorwaardenscheppend en in termen van directe interventie nog terughoudend van karakter. Mede gedreven door financiële beperkingen gaat de regering ervan uit dat bezuinigingen zullen leiden tot versterking van de economie en dat mensen daarop de hun geboden kansen grijpen en gaan participeren in die economie. De overheid doet een stap terug, bezuinigt op haar collectieve uitgaven en biedt de markt ruimte om sociale stijging te bewerkstelligen.

3.2 Lubbers II ‘De intredende overheid’

3.2.1 *Inleiding*

Het tweede kabinet Lubbers (1986-1989) is een voortzetting van de coalitie CDA-VVD, zij het dat na de verkiezingen het CDA een grotere meerderheid had verworven (54 zetels voor het CDA tegen 27 voor de VVD). Het economisch tij is nog steeds moeizaam, maar er zijn tekenen van verbetering in onder andere de toegenomen werkgelegenheid. Hierin ziet het kabinet een belangrijk argument om haar beleid in grote lijnen voort te zetten.

Daarnaast verschijnen er accentverschillen: onder de noemer ‘voortgaan en vernieuwen’ zijn dominante thema’s rondom sociale mobiliteit in dit kabinet vooral 1) actief bevorderen van (economische) participatie, 2) algehele welvaartsmatiging, en 3) vergroting eigen verantwoordelijkheid.

3.2.2 Actief bevorderen van (economische) participatie

Het bestrijden van de werkloosheid door het terugdringen van lastendruk blijft een belangrijke ambitie van het kabinet (RA 1986:54). De achterliggende gedachte voor sociale mobiliteit is nog steeds: “Werk boven inkomen. Dat moet het blijvend fundament zijn voor een beleid gericht op inschakeling in werk voor een ieder die dat wil. Als men werkgelegenheid en emancipatie serieus neemt kan men niet anders doen” (RV 1986:5314). Interessant daarbij is dat deze arbeidsparticipatie nadrukkelijk als morele plicht voor burgers wordt geformuleerd. Het gaat om ‘inschakeling van allen’ (RV 1986:5317): “Een ieder zal zich in moeten zetten een vak te leren, maar daar ook de kans voor moeten krijgen. Een ieder zal zich in moeten stellen op het aanvaarden van een baan die niet altijd de eerste keus is maar daar ook de kans voor moeten krijgen” (RV 1986:5316). Het beschavingsideaal treedt hier naar voren in de gedaante van een arbeidzaam leven.

Voor deze ‘participatieplicht’ is het evenwel nodig dat de overheid actief kansen biedt aan burgers die momenteel nog aan de zijlijn staan. Een uitgebreid citaat uit de regeringsverklaring geeft aan hoe het kabinet actief burgers willen aansporen tot participatie:

“Wij moeten er geen genoeg mee nemen dat zovelen aan de kant blijven staan. Wij moeten de mens opzoeken om hem of haar kansen te geven, om hem of haar voor werk toe te rusten. Daarom zullen scholing, vorming en werkervaring de sleutelwoorden zijn voor de komende jaren. Sleutelwoorden om de integratie, het meedoen en zo ook het meetellen te bevorderen van hen die nu aan de kant staan; sleutelwoorden ook om de samenleving als geheel toe te rusten voor de nieuwe kennismaatschappij voor de negentiger jaren. [...] Ja, wij moeten de werkloze mens als het ware opzoeken, het niet op zijn beloop laten” (RV 1986:5314).

Het actief mensen uit hun isolement halen door het ‘bieden van kansen’ (voor participatie op de arbeidsmarkt) krijgt met name vorm langs de lijnen van emancipatie, onderwijs en de aanpak van werkloosheid:

1. *Emancipatie*: het kabinet zal in 1987 een Wet gelijke behandeling indienen om discriminatie tegen te gaan (RA 1986:73). Ook wordt een actief vrouwenemancipatiebeleid gevoerd, gericht op herintreding van vrouwen in de economie en herverdeling van arbeid over mannen en vrouwen via arbeidstijdverkorting (RA 1986:74), alsmede een beleid gericht op het verbeteren van de positie van minderheden (TR 1988). “Emancipatie willen wij, opdat ieder de kans krijgt zich te ontplooien. Kansen voor vrouwen niet minder dan voor mannen, maar ook voor al die anderen die al te vaak concreet in een achterstandsituatie verkeren. Maar dat betekent wel dat verdraagzaamheid gepaard moet gaan met de wil echt ieder kansen te bieden, en zo achterstelling en discriminatie uit te bannen. Dat is een keuze van allen voor allen, want anders lukt het niet” (RV 1986:5325).

2. *Onderwijs*: zowel voor arbeidsparticipatie als voor participatie van de burger in de ‘moderne kennismaatschappij’ acht de regering onderwijs voor een ieder van groot belang: “Gegeven de noodzaak elke burger kansen te geven, hem daadwerkelijk te betrekken bij betaald en onbetaald werk, bij ontplooiing ten bate van zichzelf en ten bate van de samenleving en tegelijkertijd de samenleving voor te bereiden op de nieuwe kennismaatschappij, wordt een buitengewoon zware wissel getrokken op het onderwijs- en onderzoeksbeleid en op allen die in het onderwijs werkzaam zijn. Daarbij moet worden beseft dat de tijd voorbij is, dat met het jeugdonderwijs kan worden volstaan als opleiding voor het leven. Scholing, bijscholing en vorming van volwassenen zijn nu ook vanuit het oogpunt van verdere terugdringing van de werkloosheid als wezenlijke, nieuwe beleidsterreinen ontdekt” (RV 1986:5321).

3. *Aanpak werkloosheid*: met name langdurig werklozen dreigen aan de kant te blijven staan, zelfs op het moment dat de economie lijkt aan te trekken. Dat acht de regering onwenselijk vanuit de gedachte dat een ieder moet (kunnen) participeren: “Kernpunt [...] is om, nu de economie aantrekt, meer kansen te geven aan hen die reeds langere tijd werkloos zijn” (TR 1986). En ook jeugdwerkloosheid en werkloosheid onder minderheden vraagt bijzondere aandacht: “De bevordering van economische zelfstandigheid vooral voor de jongere generatie zal daarbij een centrale plaats blijven innemen. Waar wij zoveel spreken over solidariteit met andere volkeren, dienen wij ook in eigen land achterstanden van minderheden weg te werken. Ook hier

zal een accent moeten liggen op de jongere generatie. Deze zal zich in onze samenleving moeten kunnen ontplooien” (TR 1986).

3.2.3 *‘Faire’ sociale daling: algehele welvaartsmatiging*

Evenals onder Lubbers I heeft ook dit kabinet aandacht voor de vraag hoe om te gaan met een – naar men hoopt – tijdelijke welvaartsdaling in tijden van bezuiniging en economische stagnatie. Het kabinet vraagt zich feitelijk af hoe om te gaan met sociale daling. Het ietwat verbeterde economische gesternte sterkt de coalitie in de overtuiging dat het gevoerde beleid van Lubbers I voortzetting verdient. Essentieel daarbij is wel dat een ieder participeert in de economie en dat een ‘algehele welvaartsmatiging’ volgehouden dient te worden. Concreet betekent dit dat het kabinet inzet op algehele loonmatiging en op arbeidsduurverkorting. Het behoud van koopkracht staat centraal, maar eventuele koopkrachtstijging kan worden benut voor aanvullende bezuinigingen op subsidies of uitkeringen: “In de mate waarin ruimte ontstaat voor een positieve koopkrachtontwikkeling, zal het beter mogelijk zijn eenmalige uitkeringen en inkomengebonden subsidies te verminderen” (RV 1986:5315). Ook voor minima geldt dus dat koopkrachtbehoud het maximale perspectief is dat het kabinet wil bieden: “Het beleid inzake de echte minima zal worden afgebouwd naar de mate waarin de koopkrachtverbetering van de minima dit toelaat” (RA 1986:61).

3.2.4 *Vergroting eigen verantwoordelijkheid*

Behalve de ‘intredende overheid’ die actief economische participatie en ontplooiing bevordert, blijft ook het beeld van de ‘terugtrekkende overheid’ een dominant onderdeel van het kabinetsbeleid. Het kabinet wil “[...] meer vertrouwen op de ontplooiing van de burger en van de maatschappelijke verbanden [...]” (TR 1987). Ruimte bieden voor ontplooiing, eigen verantwoordelijkheid, vrije markt, zelforganisatie en vrijwilligerswerk (TR 1987) ziet de overheid als belangrijke strategieën om sociale stijging mogelijk te maken. Deels om redenen van bezuiniging op verzorgingsstaatvoorzieningen, en deels om redenen van sociale stijging van burgers in termen van hun zelfredzaamheid in de samenleving. In feite gaat het hier dus om het bewust ‘nalaten’ van sociale mobiliteitsbeleid ter wille van sociale stijging.

3.2.5 Conclusie

De visie op sociale mobiliteit van Lubbers II laat zich in de woorden van Lubbers zelf als volgt samenvatten:

“Enerzijds verandert de rol van de overheid in onze samenleving omdat mensen zelfstandiger worden, meer verantwoordelijk willen en kunnen zijn voor zichzelf en voor anderen. Dat is de vrucht van de voortgezette democratisering en emancipatie van de jaren '60 die kan leiden tot een meer verantwoordelijke en meer volwassen samenleving; toegerust voor de nieuwe uitdagingen van onze tijd.

Aan de andere kant moeten juist nu burgers die aan de kant dreigen te blijven staan, heel concreet en persoonlijk benaderd worden om hen uit hun isolement te halen. Dat kan de regering zelf natuurlijk niet aan, maar wel moeten structuren bevorderd worden, die dit resultaat kunnen opleveren. [...] Daarom als overheid terugtreden waar mogelijk, maar ook intreden waar nodig” (RV 1986:5316).

Sociale stijging door economische participatie blijft het dominante perspectief, maar voorzichtig wordt dit perspectief ook breder getrokken. Het doorbreken van het isolement waarin bij voorbeeld langdurig werklozen verkeren mag als doel aan sich worden genoemd. Participatie in de economie is belangrijk, maar participatie in de samenleving (bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk) evenzeer.

Een tweede belangrijke verschuiving ten opzichte van Lubbers I is dat de nadruk wordt gelegd op de plicht van iedere burger om indien mogelijk mee te doen in de economie en samenleving. De overheid formuleert beleid en biedt kansen, maar aan de burger is de plicht om deze ook te grijpen.

3.3 Lubbers III – activerend arbeidsmarktbeleid en sociale vernieuwing

3.3.1 Inleiding

Onder een nog steeds kwakkelende economie treedt in november 1989 het derde kabinet Lubbers aan – ditmaal in een coalitie tussen CDA (54 zetels) en PvdA (49 zetels).² Die kwakkelende economie noopt het kabinet enerzijds tot het voortzetten van het beleid inzake de beheerste loonkostenontwikkeling. Anderzijds kenmerkt het beleid zich door een actievere rol van de overheid inzake sociale mobiliteit door beleid om non-actieve burgers te

laten participeren op de arbeidsmarkt. Een tweede belangrijke lijn in het kabinetsbeleid rondom sociale mobiliteit is dat van de 'sociale vernieuwing' – een lijn die *niet* direct in verband staat tot economische participatie als middel voor sociale stijging.

3.3.2 Activerend arbeidsmarktbeleid

De financiële armslag van Lubbers III is beperkt. Vandaar dat economische participatie evenals in de eerste twee kabinetten Lubbers een belangrijk speerpunt in het regeringsbeleid is: “Reden tot zorg is er omdat het aantal mensen dat op grond van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid aan de kant moet blijven staan, nog veel en veel te hoog is. Extra reden tot zorg geeft de onevenwichtige spreiding van die non-activiteit over beroeps-geschiedte bevolking” (RV 1989:307-308).

Waar het vorige kabinet burgers vooral wees op de verantwoordelijkheid om te participeren op de arbeidsmarkt (en dat via financiële prikkels, onderwijs en emancipatie), daar neemt dit kabinet een actievere rol aan om burgers te helpen actief te worden op de arbeidsmarkt. Centrale stelling is daarbij dat het scheppen van voorwaarden onvoldoende is, en dat mensen soms een extra steun nodig hebben om bij voorbeeld uit een langdurige werkloosheid te komen: “Het gaat dan om de inspanning om met gericht beleid diegenen die op eigen kracht in onze markteconomie te zwak zijn om aan de slag te komen, te helpen. Het betreft hier zowel langdurig werklozen als partieel arbeidsongeschikten; daarnaast gaat het om die groepen van burgers die gekenmerkt worden door relatief hoge werkloosheid, zoals laag opgeleiden en allochtonen. Het activerend arbeidsmarktbeleid heeft een sociale en een economische betekenis; sociaal voor de betrokkenen en economisch waar het betreft de bijdrage in de welvaart en het wegnemen, resp. voorkomen van schaarste op de arbeidsmarkt” (RA 1989:14-15).

In concreto omvat dit een breed scala aan instrumenten en interventies:

“Wat houdt het activerend arbeidsmarktbeleid concreet in? Allereerst veronderstelt het een maximale benutting van de beschikbare instrumenten, zoals heroriënteringsgesprekken, beroepsgerichte scholing en de daartoe kwalificerende voortrajecten, vrijstelling van werkgeverspremies bij het in dienst nemen van langdurig werklozen, subsidiëring van werkervaringsplaatsen. [...] Maar dat alles is niet voldoende. Aanvullende instrumenten moeten worden ingezet ten behoeve van de inschakeling van zeer moeilijk bemiddelbare langdurig werklozen, mensen

afkomstig uit etnische minderheden, werkloze schoolverlaters, herintredende vrouwen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten; meer kinderopvang in het kader van een actief herintredingsbeleid; arbeidspools om de zeer moeilijk bemiddelbare langdurig werklozen uit hun maatschappelijk isolement te halen, opnieuw bij het arbeidsbestel te betrekken en zo veel mogelijk weer kansen te bieden op doorstroming naar functies op de reguliere arbeidsmarkt; een sluitend systeem van werkervaring en scholing voor werkloze jongeren, te beginnen met schoolverlaters tot 21 jaar; een actieplan ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten; maatregelen om een halt toe te roepen aan het voortdurend toenemen van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen" (RV 1989:308).

Onder het activerend arbeidsmarktbeleid ligt op een aantal terreinen ook een sterk gelijkheidsideaal ten grondslag. Zo is emancipatie van vrouwen onderdeel van beleid, hetgeen onder meer in verband wordt gebracht met het vraagstuk van de kinderopvang (RA 1989:22). Ook acht de regering gelijke (start)kansen door middel van onderwijs een voorwaarde voor het welslagen van het activerend arbeidsmarktbeleid: "De rol van de overheid in het tot stand brengen of bevorderen van het onderwijs dat onze samenleving behoeft, ligt enerzijds daar waar de vruchten van het onderwijs voor de samenleving veruit het individuele voordeel van onderwijs overstijgen en anderzijds in de doorslaggevende betekenis van onderwijs om iedereen, ongeacht zijn of haar afkomst, gelijke startkansen in de samenleving te bieden" (RV 1989:314).

3.3.3 Koopkrachtverbetering

Waar participatie niet mogelijk is, dient de overheid burgers te beschermen en van een vangnet te voorzien: "Voor wie zich niet kan weren, springt de gemeenschap in de bres – dat is de leidraad" (RA 1989:5). Concreet: "De koopkracht wordt beschermd voor hen die op het sociaal minimum aangewezen zijn, terwijl werken toch meer lonend wordt" (TR 1992).

Maar behalve bescherming tegen sociale daling door koopkrachtverlies bevordert de regering ook de economie en sociale stijging door financiële prikkels die de koopkracht van burgers moeten verbeteren: "Concreet stelt zij voor de uitkeringen met drie procent te verhogen, geen inflatiecorrectie toe te passen voor de hogere inkomens, en de belastingvrije voet te verhogen. Op die wijze stijgt de netto minimumuitkering – in guldens dus – met meer dan drie procent. Bovendien wordt het arbeidskostenforfait verhoogd.

Door deze maatregelen wordt het doel van de inkomensmatiging gediend – er blijft immers netto meer over – en wordt een bijdrage geleverd aan het beter functioneren van de arbeidsmarkt: werken loont dan méér” (TR 1991).

3.3.4 Sociale vernieuwing

Naast het activerend arbeidsmarktbeleid vormt ‘sociale vernieuwing’ de tweede belangrijke pijler van het sociale mobiliteitsbeleid van Lubbers III. Interessant aan het beleid rondom sociale vernieuwing is dat het participatie op de arbeidsmarkt noch als expliciet, noch als nevendoeel heeft. In plaats daarvan gaat het om sociale stijging door middel van integratie van burgers in de samenleving (RA 1989:15): “Sociale vernieuwing en een goede inrichting van ons land gaan bij houdbare groei hand in hand; en het gaat bij dit alles niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats om ‘hoeveel welvaart’ maar ook en vooral om ‘hoe wij met de welvaart omgaan’”. Dit betreft naast het terugdringen van de werkloosheid “[...] het verminderen van het isolement daar waar veel burgers langdurig aangewezen zijn op de bijstand. Met name de grotere steden worden in die zin gekenmerkt door een fors sociaal probleem. Steeds duidelijker wordt dat hieraan alleen het hoofd geboden kan worden door een samenhangende inspanning: de ‘sociale vernieuwing’” (RA 1989:15):

“Met het herstel van de welvaart dringt zich [...] steeds meer de vraag op hoe wij met die welvaart zullen omgaan, hoe wij onze samenleving als samenleving duurzaam sterker kunnen maken. De regering wil op die vraag een antwoord geven met: sociale vernieuwing. De belangrijkste opgave die in dat program besloten ligt, is het integreren van mensen in de samenleving. Ondanks de toegenomen welvaart dreigen veel mensen de aansluiting bij de samenleving te verliezen.[...]”

Het verrichten van betaalde arbeid is een van de belangrijkste middelen tot maatschappelijke integratie. Maar het integratiebeleid kent ook andere sociale componenten, die van belang zijn om een ieder zo goed mogelijk te laten participeren. Een gezonde levensstijl, goede huisvesting, een schoon milieu, opleiding, scholing en de mogelijkheid tot culturele en maatschappelijke participatie zijn zowel op zichzelf alsook vanwege de positieve invloed op het deel kunnen nemen aan betaalde en onbetaalde arbeid nastrevenswaardig.[...]”

De inspanningen die de regering zich zal getroosten op het vlak van de sociale vernieuwing moeten vooral ook voor de minderheden in ons land tot concrete

resultaten leiden. Zij lopen immers een grotere kans dan anderen om naar de rand van de samenleving te worden verdrongen” (RV 1989:316).

Belangrijkste aandachtsgebied voor het sociale vernieuwingsbeleid zijn de grote steden, waar in sommige gedeelten burgers in een onoverbrugbare achterstandspositie dreigen te komen: “Voor allen in achterstandspositie geldt dat het veroordeeld zijn tot inactiviteit behalve een economisch kwaad ook een dreiging is die dieper steekt. Velen raken in een sociaal isolement; hun levensstijl is ongezond; zij missen een dagelijks ritme en zijn na verloop van tijd onder andere door dit soort factoren moeilijk meer te motiveren tot het uitbreken uit die situatie. Vooral in een aantal grote steden zijn deze processen zichtbaar. Niet alleen het welzijn van de mensen zelf, maar ook de vitaliteit van deze steden staat dus op het spel. Preventie, een op zwakke groepen toegespitst beleid, opvang, signalering, het motiveren en leiden van mensen naar werk en scholing zijn daarbij belangrijke taken” (RV 1989:317).

3.3.5 Conclusie

Hoewel Lubbers III zich goeddeels presenteert als een breuk met zijn directe voorgangers (RV 1989:302), kan de lijn van het activerend arbeidsmarktbeleid worden gezien als een intensivering van de actieve bevordering van de economische participatie uit Lubbers II. Waar dat kabinet echter vooral burgers wees op hun plicht tot en verantwoordelijkheid voor het grijpen van de door de regering geboden kansen op participatie, gaat het beleid van Lubbers III uit van de gedachte dat veel mensen zonder extra steun van de overheid niet in staat zijn uit hun isolement te komen. De ‘intredende overheid’ zet dus een extra stap in de samenleving om burgers tot sociale stijging via economische participatie te brengen.

Een tweede belangrijke lijn is dat waar Lubbers I en II aandacht hadden voor kansen tot ontplooiing van burgers en voor het tegengaan van discriminatie, het kabinet Lubbers III zover gaat om een actief sociaal vernieuwingsbeleid te voeren gericht op het integreren van burgers in de samenleving. Niet in economische zin, maar in termen van het doorbreken van een sociaal isolement, het bevorderen van een gezonde levensstijl en leefomgeving en het bieden van kansen tot culturele en maatschappelijke participatie als doelen aan zich. Sociale verheffing door beschaving en verbetering van leefomstandigheden.

3.4 Conclusie: participatie als weg voor individuele en collectieve sociale stijging

Dominant in het denken over sociale mobiliteit in de drie kabinetten Lubbers zijn het *participatie-ideaal* en het *collectieve economische rendement* (ofwel collectieve sociale mobiliteit middels economisch beleid). Individuele stijging wordt min of meer gelijk gesteld met stijging op de arbeidsmarkt. Werk is de vanzelfsprekend belangrijkste ‘weg’ voor sociale stijging vanuit dit perspectief – niet voor niets huldigen Lubbers I en II het adagium ‘werk boven inkomen’. In Lubbers II wordt participatie op de arbeidsmarkt zelfs als ‘morele plicht’ voorgesteld, waarmee ‘een arbeidzaam leven’ onderdeel wordt van ‘goed fatsoen’ en van een bepaald *beschavingsideaal*.

Tekenend voor de dominantie van het arbeidsmarktperspectief is dat zowel het *beschavingsideaal* als het *gelijkheidsideaal* niet zelden ten dienste staan van participatie. Zo wordt de veelgenoemde weg van het onderwijs gezien als middel om participatie te bevorderen, en staan gelijke rechten voor vrouwen en minderheden niet zelden in het teken van gelijke kansen en gelijke financiële waardering op de arbeidsmarkt. Dat gezegd hebbende, is er onder Lubbers I wel degelijk expliciet aandacht voor het gelijkheidsideaal middels gelijke rechten, en spreken latere kabinetten ook van *gelijke kansen* als doel an sich.

Contrasterend met de nadruk op economische participatie is de aandacht die Lubbers III besteedt aan *sociale participatie*: het doorbreken van het isolement, waar veel burgers zich in bevinden. Hier krijgt het participatie-ideaal op een andere manier vorm: niet meer via ‘werk’, maar via netwerken, vrijwilligerswerk en verbetering van *leefomstandigheden* van achterstandsgroepen in grote steden. Het participatie-ideaal wordt onder Lubbers III dus uitgebreid van het economische naar het sociale domein.

Noten

1 Na 8-12-1983 43 zetels.

2 Na 21-9-1993 48 zetels.

4

Sociale mobiliteit in regeringsbeleid 1994–2002

4.1 Paars I – participatie centraal

4.1.1 Inleiding

Het eerste kabinet Kok (veelal het eerste ‘paarse’ kabinet genoemd) treedt aan na de Tweede Kamerverkiezingen van mei 1994. De PvdA (37 zetels), vvd (31 zetels) en D’66 (24 zetels) vormen samen een ruime meerderheid met bijna tweederde van de zetels. Nieuwe politieke verhoudingen en een gematigder koers van de PvdA maken een kabinet met de vvd mogelijk. Daardoor wordt het CDA voor het eerst sinds haar bestaan buiten de regering gehouden. Het kabinet treedt aan op een moment dat de economie langzaam weer opbloeit. Dat geeft financiële ruimte om nieuw beleid te maken, al is het vooral in de beginjaren van Kok nog niet overvloedig. Hierna volgen de belangrijkste punten uit het Regeerakkoord (13 augustus 1994), de Regeringsverklaring (31 augustus 1994) en de troonredes (‘94, ‘95, ‘96, ‘97) van het kabinet Kok I.

4.1.2 ‘Meer mensen aan het werk’

Dominant in Paars I is de wens om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen. Het thema in de Regeringsverklaring is dan ook niet voor niets ‘Werk, werk en nog eens werk’. Het kabinet kiest voor ‘versterking van het draagvlak voor duurzame werkgelegenheid’. Meer mensen aan de slag, dat is het devies in het Regeerakkoord. Dit moet bereikt worden door een reeks maatregelen, zoals lagere arbeidskosten voor werkgevers (personeel in dienst hebben wordt goedkoper); meer ondernemerschap; ouderschap; stimuleren van startende ondernemers; meer arbeidsdeelname en minder afhankelijkheid van uitkeringen; extra banen in de zorgsector en het openbaar toezicht (de zogenaamde ‘Melkertbanen’) om langdurig werklozen aan

het werk te helpen; en ontkoppeling van het minimumloon en uitkeringen aan loonontwikkeling.

Naast de grote aandacht in het Regeerakkoord voor ‘werk, werk en nog eens werk’ wordt de modernisering van het sociale stelsel, eerder onder Lubbers al ingezet, voortgezet. Hiertoe behoort een reeks maatregelen zoals minder kinderbijslag en een groter beroep op de eigen financiële verantwoordelijkheid van ouders; beperking van toegang tot de Werkloosheidswet; en hogere drempels voor instroming in de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering omdat de kosten uit de hand lopen.

Het beleid om burgers eigen verantwoordelijkheid te geven wordt verder versterkt. Het kabinet spreekt meermalen de wens uit dat iedereen aan het werk moet. Tal van initiatieven worden gestart om langdurig werklozen kans op werk te bieden. Verder moet ondernemerschap meer ruimte krijgen door vermindering van de administratieve lasten, meer marktwerking en minder regulering. Het stimuleren van ondernemerschap moet ook leiden tot meer mobiliteit op de arbeidsmarkt.

4.1.3 Gelijke kansen voor participatie in de samenleving

Het Regeerakkoord uit 1994 biedt ook inzicht in andere maatregelen die raken aan sociale mobiliteit gericht op participatie: maatregelen om emancipatie en participatie van ouderen te bevorderen, scholingskansen voor allochtonen vergroten, inburgeringscontracten met nieuwkomers, meer niveaudifferentiatie in het onderwijs en verbetering van de toegang tot hoger onderwijs. Centraal staat hier niet zozeer economische participatie, maar maatschappelijke participatie en gelijke kansen voor burgers om zich maatschappelijk te kunnen ontplooiën.

In de Troonredes vanaf 1995, dus een jaar na het moment waarop het Regeerakkoord werd gepresenteerd, is een reeks consistente beleidsopvattingen over ‘stijging’ en ‘daling’ van burgers zichtbaar. Werkgelegenheid blijft bijvoorbeeld een belangrijk issue. De Troonrede van 1995 vermeldt:

“De regering wil burgers in staat stellen zich te ontplooiën en hen aanmoedigen een actieve bijdrage te leveren aan het maatschappelijk, cultureel en economisch leven. De capaciteiten van alle mensen behoren in onze samenleving tot hun recht te komen.”

Een thema dat steeds belangrijker wordt, is de combinatie van werk, privé en zorgtaken. In de Troonrede van 1995 schrijft het kabinet: “Een samenleving

die participatie centraal stelt, vraagt om een betere verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid en om meer economische zelfstandigheid van vrouwen.” Eerst gaat de aandacht nog vooral naar vrouwen, die in staat moeten zijn werk en zorg te combineren, maar in de jaren na 1995 wordt ook aandacht besteed aan de balans werk-privé van mannen. De regeling voor kinderopvang wordt in de jaren 1994-1997 langzaam aan verder uitgebreid, ook voor schoolgaande kinderen.

Verder worden de kansen van jongeren nadrukkelijk genoemd: “Jongeren geven vorm aan de toekomst. De wijze waarop zij opgroeien en zich kunnen ontplooiën, is bepalend voor de samenleving van morgen. Goede onderwijsmogelijkheden waarin zij hun talenten kunnen ontwikkelen, zijn daarom essentieel”, aldus de troonrede van 1995. Kwaliteit van lager onderwijs, speciaal onderwijs en de toegankelijkheid tot universiteit en hoger beroepsonderwijs zijn belangrijke kabinetsdoelen. Ook de jongeren met een achterstand krijgen aandacht van het kabinet. De capaciteit van de jeugdhulpverlening moet worden vergroot.

Een ander punt is de kwaliteit van zorgverlening voor de zwakken in de samenleving: gehandicapten, chronisch zieken en ouderen. Er moeten ruimere scholings- en opleidingsmogelijkheden komen voor oudere werknemers. Leeftijdsdiscriminatie wordt een taboe. Gehandicapten en chronisch zieken krijgen keuzevrijheid in het zorgaanbod. Met hun persoonsgebonden budget kunnen zij ‘vrijelijk’ zorg inkopen.

Ook de maatschappelijke positie van allochtonen en nieuwkomers is een voornaam punt. De arbeidsdeelname van allochtonen moet worden vergroot en nieuwkomers krijgen een inburgeringcursus aangeboden.

4.1.4 Sociale cohesie

Het kabinet doet in de Troonrede van 1995 een ‘brede oproep’ aan burgers, bedrijven, andere overheden en maatschappelijke organisaties om gezamenlijk de sociale uitsluiting en stille armoede met kracht aan te pakken. “De noodzakelijke cohesie staat immers op het spel indien grote aantallen mensen zich buitengesloten voelen.” Sleutelbegrippen zijn arbeidsparticipatie, sociale participatie, integratie, persoonlijke ontwikkeling en eigen verantwoordelijkheid nemen. Ook aan ‘leren’ wordt een vanzelfsprekende plaats toegedicht, naast werk, huishouden en vrije tijd. Het programma ‘Een leven lang leren’ (aangekondigd in

de Troonrede 1997) moet leren een prominentere plaats gaan geven. In de Troonrede van 1997 wordt aan de oproep uit 1995 herinnerd:

“Twee jaar geleden heeft de regering een krachtig beroep gedaan op burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om gezamenlijk met de verschillende overheden vraagstukken rondom sociale uitsluiting en armoede – soms in stilte beleefd – onder ogen te zien en eensgezind aan te pakken. Aan deze problematiek wordt nu in brede kring aandacht gegeven. In een samenleving die economische vooruitgang laat zien, mag geen sociale stilstand of achteruitgang optreden. Bevordering van de arbeidsdeelname blijft voorop staan. Een betaalde baan biedt vaak nieuwe kansen en een uitweg uit sociaal isolement. Maar niet alleen betaald werk is van belang, ook maatschappelijke participatie telt. Vrijwilligerswerk versterkt de cohesie in onze samenleving.”

4.2 Paars II – meedoen in werk, wijk en samenleving

4.2.1 Inleiding

Bij de verkiezingen van mei 1998 behalen PvdA (45 zetels), vvd (38 zetels) en D'66 (14 zetels) samen opnieuw een ruime meerderheid. Onder Paars II (het kabinet Kok II) beleefd de economie hoogtijdagen. Het gaat goed met de werkgelegenheid en de overheidsfinanciën, en mede dankzij de begrotingsregels ('Zalm-norm') heeft het kabinet zeer omvangrijke 'meevallers' te verdelen. De regering heeft nu gelegenheid om actief beleid te voeren op sociale thema's, zonder dat die noodgedwongen mede moeten leiden tot besparingen op collectieve uitgaven. Hierna volgt een beschrijving van de belangrijkste punten uit het Regeerakkoord (3 augustus 1998), de Regeringsverklaring (26 augustus 1998) en de troonredes ('98, '99, '00, '01) van Paars II.

4.2.2 Werk, werk en nog eens werk

De beleidsvoornemens van het kabinet Kok II sluiten aan bij het beleid dat in de eerste paarse periode in gang is gezet. Veel aandacht gaat nog steeds uit naar de toename van werkgelegenheid, arbeidsparticipatie en naar het voorkomen van sociale uitsluiting. 'Werk, werk en nog eens werk' blijkt ook voor Kok II het adagium. De 'banenmotor' brengt steeds meer mensen naar werk, maar er blijft ook in deze periode een groep hardnekkige werk-

lozen bestaan. Een zogenaamde ‘sluitende aanpak’ moet alle langdurig werkzoekenden een passend arbeids- of scholingsaanbod doen. Daar waar geen banen op de markt zijn, creëert de overheid zelf gesubsidieerde arbeid, waarmee mensen kunnen invoegen op de arbeidsmarkt, teneinde door te stromen naar ‘echte banen’. Verder wordt veel aandacht besteed aan de vergroting van arbeidsparticipatie van vrouwen, ouderen en allochtonen. Dit zijn groepen die relatief zwak vertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt. De nieuwe *Kaderwet Arbeid en Zorg* moet meer evenwicht geven tussen zorg en arbeid, sociale participatie en vrije tijd voor mannen en vrouwen. Ook het *Wetsvoorstel Basisvoorziening Kinderopvang* moet een bijdrage leveren aan grotere arbeidsparticipatie van vrouwen. Niet alleen hele jongere kinderen krijgen goede opvangmogelijkheden, maar ook schoolgaande kinderen moeten buiten schooltijd kunnen worden opgevangen om ouders meer uren te laten werken.

Daarnaast wordt aan het eind van de tweede paarse periode het grote aantal arbeidsongeschikten steeds meer een probleem. Ondanks economische voorspoed is het niet gelukt om tot enige vorm van re-integratie van mensen uit de wao te komen. Zowel economisch als sociaal acht het kabinet het onwenselijk dat mensen permanent in een uitkeringssituatie verkeren, zonder perspectief op uitstroom. Het kabinet doet daarom pogingen om wao-gerechtigden met investeringsprogramma’s (scholing, re-integratiecursussen, budgetten voor werkplekaanpassingen) terug naar het arbeidsproces te brengen.

“Zowel om sociale als om economische redenen dient het beroep op de wao te worden verminderd. Er moeten meer kansen worden geschapen en benut om aan het werk te blijven of weer aan het arbeidsproces deel te nemen, uitgaande van wat mensen wél kunnen” (Troonrede 2001).

4.2.3 Kansen door onderwijs

Daarnaast is onderwijs een thema dat sociale mobiliteit mogelijk moet maken. “In het onderwijs zal bijzondere aandacht blijven uitgaan naar het voorkomen en tegengaan van achterstanden”, aldus de Troonrede 1998. En verder: “Het is de taak van het onderwijs om kwaliteit te verhogen en kansen te scheppen. De regering zal hierin meer investeren”. Ook in de Troonrede van 2000 wordt veel aandacht besteed aan onderwijs: “In het onderwijs dient een ieder optimale kansen te krijgen om zijn of

haar talenten ten volle te ontwikkelen en te benutten.” Een rode draad in het beleid van Paars II is dat het onderwijs voor iedereen voldoende kansen moet bieden om zijn of haar talenten ten volle te ontwikkelen. Daartoe moet de kwaliteit van het onderwijs verbeteren, de variëteit moet toenemen en de toegankelijkheid kan beter. Onderwijsachterstanden bij jonge kinderen worden bestreden, onder meer door de leerplichtige leeftijd te verlagen naar vier jaar. In het hoger onderwijs wordt de bachelor-masterstructuur ingevoerd, conform internationale afspraken. Om investeringen in het beroepsonderwijs mogelijk te maken, worden coalities aangegaan met sociale partners.

4.2.4 Leefomstandigheden in grote steden

Een belangrijk aandachtspunt is de meervoudige problematiek in de grote steden, alwaar het kabinet in tegenstelling met de macro-economische ontwikkeling een toenemende ‘tweedeling’ ziet ontstaan. Het *Grotestedenbeleid* moet het tij keren: het kabinet onderneemt daarmee inspanningen om de sociale en economische structuur te ontwikkelen en stelt daarvoor omvangrijke budgetten beschikbaar: “De stad moet voor alle bevolkingsgroepen aantrekkelijk zijn om in te wonen. In 1999 zullen nieuwe afspraken worden gemaakt gericht op versterking van de sociale en economische infrastructuur en op verbetering van de woonomgeving in onze steden” (TR 1998). Via een integrale aanpak moeten meervoudige problemen in steden worden teruggedrongen (voortijdig schoolverlaten, langdurige werkloosheid, criminaliteit en agressie, sociale uitsluiting).

4.2.5 Sociale participatie en sociale cohesie

Ook aan ‘sociale participatie’ wordt door de regering aandacht geschonken in de Troonrede van 1999: “Door te investeren in werk en bestaanszekerheid, en in zorg en veiligheid, schept de regering voorwaarden voor een actieve deelname van allen aan de samenleving.” En in de Troonrede van 2000: “Een verdere toename van de arbeidsparticipatie is om economische én sociale redenen noodzakelijk.” Het kabinet verbreedt heel nadrukkelijk het hebben van werk van een economische noodzaak tot een sociale noodzaak.

Specifieke aandacht krijgen ‘etnische minderheden’. Met doelgroepenbeleid gericht op allochtonen probeert het kabinet deze groepen meer te activeren en te betrekken bij de samenleving: “Scholing en het terug-

dringen van de hoge werkloosheid onder etnische minderheden bevorderen de zelfstandigheid. Gezamenlijk gevoelde en gedragen waarden en normen zijn een voorwaarde voor sociale samenhang in onze maatschappij” (TR 1999). Ook jonge kinderen verdienen extra aandacht om latere achterstanden tegen te gaan: “Om te voorkomen dat reeds op jeugdige leeftijd achterstanden ontstaan, worden samen met scholen en gemeenten op ruime schaal leer- en taalprogramma’s ontwikkeld” (TR 2000).

Tot slot wordt beleid genoemd voor specifieke groepen zoals gedetineerden (“betere begeleiding na terugkeer in de samenleving om recidive tegen te gaan”) en jeugd (“jongeren met problemen tijdig adequate hulp bieden”). Ook hier meent het kabinet dat door het vrijmaken van investeringsbudgetten het mogelijk moet zijn om dit type doelgroepen terug te brengen naar relatief ‘normale’ en productieve omstandigheden: dus een baan, een sociaal netwerk en – mede als gevolg daarvan – een leven zonder recidive.

4.3 Conclusie: werk en sociale cohesie als bronnen van sociale stijging

De kabinetten Lubbers lieten een ontwikkeling zien van een terugtrekkende overheid (gericht op het bevorderen van de werkgelegenheid), via een intrekende overheid (gericht op een actief arbeidsmarktbeleid door onder meer gelijke kansen) naar een overheid, die het participatie-ideaal zowel economisch als sociaal opvat. In zekere zin kan gesteld worden dat deze lijn wordt doorgetrokken in de twee paarse kabinetten. In grote lijnen is hier ‘werk’ de belangrijkste weg naar sociale stijging (zelfs als dat werk gesubsidieerd van aard is), waarbij het kabinet in niet geringe mate wordt geholpen door gunstige economische omstandigheden, maar is er (zeker in Paars II) groeiende aandacht voor sociale participatie en sociale cohesie. Deze zijn te begrijpen vanuit het *participatie-ideaal*, maar daarachter gaan ook een *beschavings-* en een *leefomstandighedenideaal* schuil. Zorgen om sociale cohesie op collectief niveau en om maatschappelijk isolement op individueel niveau geven blijk van een zorg om het niveau van beschaving en van leefomstandigheden van burgers.

Burgers hebben onder Paars zelf een grote verantwoordelijkheid om deel te nemen aan het maatschappelijke en economische leven. Met andere woorden: de overheid geeft ruimte, maar burgers moeten zelf kansen benutten om zich te ontplooiën en een bijdrage te leveren aan het maat-

schappelijke, culturele en economische leven. Echter, de regering maakt wel duidelijk dat burgers de verantwoordelijkheid voor hun eigen 'stijging' of 'daling' niet alleen dragen. Tot twee maal toe (in 1995 en 1997) doet de paarse regering aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties een oproep om sociale uitsluiting en armoede van anderen tegen te gaan. Waar mensen achterblijven, moeten andere burgers, maar ook bedrijven en maatschappelijke organisaties, een helpende hand bieden. 'Niemand mag langs de kant staan' en 'iedereen verdient een plek in de samenleving', zo betoogt het kabinet.

Maar de regering doet zelf ook het een en ander: zo worden arbeidsplaatsen gesubsidieerd, vanuit de gedachte dat van daaruit 'echt' werk zal ontstaan. De overheid geeft mensen als het ware een 'zetje' op de ladder van sociale mobiliteit, waarmee het een zichzelf versterkende ontwikkeling in gang verwacht te zetten. Daarnaast is ook scholing voor het kabinet een belangrijk vehikel om burgers te verheffen, waarbij het zich ook richt op het onderwijs in latere levensfasen. In de Troonrede van 1997 wordt de term 'leven lang leren' geïntroduceerd. Het ontwikkelen van kennis en vaardigheden wordt beschouwd als een verantwoordelijkheid voor iedereen, met gelijke kansen daartoe voor iedereen.

Overigens moet gesteld worden dat het streven van de paarse kabinetten om meer mensen aan het werk te krijgen behalve motieven van individuele en collectieve sociale stijging, ook budgettaire overwegingen kent: sociale stijging via werk is nodig om de overheidsinkomsten uit belastingen en premies te maximaliseren om zo de oplopende kosten van de verzorgingsstaat te kunnen dekken.

Tegelijkertijd zien we dat in de jaren negentig de prestatiedruk toeneemt. Met name economische participatie wordt een *plicht* – niet enkel als morele oproep (zoals voornamelijk het geval was tijdens de kabinetten Lubbers), maar ook door financiële prikkels en controles. De overheid biedt niet alleen een 'level playing field', maar voert ook druk uit op burgers om talenten aan te spreken en *prestaties* zichtbaar te maken (bijvoorbeeld aanpassing WAO-criteria, prestatiebeurs in het hoger onderwijs, in- en doorstroombanen).

5

Sociale mobiliteit in regeringsbeleid 2002–heden

5.1 Balkenende I, II en III – meedoen en medeverantwoordelijkheid

5.1.1 *Inleiding*

De laatste jaren van ‘Paars’ kenmerken zich door een toenemende onvrede over de gebrekkige mate waarin de publieke sector maatschappelijke vraagstukken kan oplossen. Wachtlijsten in de zorg, ‘granieten bestanden’ in de sociale zekerheid ondanks een economische hausse en het onvermogen van de coalitie om ondanks overvloedige financiële middelen tot verbetering van de dienstverlening en beleidsprestaties te komen. De multiculturele samenleving en ‘veiligheid op straat’ worden steeds openlijker onderwerp van debat. Als Pim Fortuyn zich in de verkiezingsstrijd mengt worden vooral deze laatste issues steeds prominenter. Kort na de tragische moord op Fortuyn vinden verkiezingen plaats: ‘Paars’ wordt weggevaagd en een nieuwe coalitie dient zich aan. Het CDA, dat sterk wint en onder de nieuwe lijsttrekker Jan-Peter Balkenende de grootste partij wordt, de VVD – ondanks een groot verlies – en de LPF, de partij van Fortuyn, vormen samen een coalitie. Al snel valt deze coalitie uit elkaar, maar veel politieke ideeën klinken door in de directe opvolgers Balkenende II (CDA, VVD en D’66) en Balkenende III (minderheidskabinet CDA en VVD).

5.1.2 *Hervormingen en bezuinigingen*

Balkenende I kiest voor interventies in het arbeidsaanbod, niet in de arbeidsvraag. Het kabinet kiest daarmee voor ‘structurele hervormingen’. Het aangrijppingspunt voor de hervormingen ligt bij de werkzoekenden, niet in het stimuleren van de arbeidsvraag. En waar dat wel gebeurt, wordt

minder het instrument van loonkostensubsidies of door de overheid gesubsidieerde arbeid ingezet, maar worden lasten verlicht door heffingen te versoepelen of door regels te reduceren. Daarnaast kiest het kabinet ervoor om het onderwijs ‘zoveel mogelijk te ontzien’ (TR 2002) in de bezuinigingsprogramma’s. Er is veel discussie over de betekenis van die zienswijze, maar feit is wel dat in het onderwijs en in de zorg bescheiden investeringen plaatsvinden, waar in de meeste andere sectoren bezuinigd wordt.

In de Troonrede van 2003 wordt de veranderagenda scherper neergezet. Inmiddels is de economie verder verslechterd en blijken aanvullende maatregelen nodig. Het kabinet wijst op de lange termijn effecten van interventies. De inspanningen worden nadrukkelijk geplaatst in het perspectief van de toekomstige welvaart: actuele offers staan volgens het kabinet ten dienste van toekomstige baten.

5.1.3 *Medeverantwoordelijkheid van de burger voor sociale stijging*

Het coalitieakkoord dat Balkenende I presenteert is een combinatie van een klassieke neoliberale agenda, met verdergaande introductie en van marktwerking en met krachtige nadruk op hervormingen, en een sterk op de ‘eigen verantwoordelijkheid van de samenleving’ en ‘fatsoen’ gerichte agenda. Dat alles gebeurt tegen de achtergrond van slechte economische vooruitzichten en een aantal tegenvallers uit de paarse periode. Balkenende presenteert zijn eerste kabinet dan ook vooral als een *hervormingskabinet*. Hij hanteert daarvoor een ‘krachtige agenda’:

“Burgers zijn de dragers van de maatschappij. Te vaak wordt naar de overheid gekeken om problemen en risico’s in het dagelijks leven te voorkomen of weg te nemen. Maar tegelijkertijd wordt steeds minder geaccepteerd dat die overheid beperkingen oplegt aan mensen. Een nieuwe balans moet worden gezocht. De samenleving kan alleen functioneren als burgers zich willen afvragen wat zij voor elkaar kunnen doen, voordat zij de blik op de overheid richten. Daarbij geldt ook dat mensen zich alleen kunnen ontplooiën als de overheid hun ruimte geeft om zelf verantwoordelijkheid te nemen en eigen keuzes te maken” (TR 2002).

Een belangrijke, door de regering steeds herhaalde notie, is dat de regering ‘opnieuw perspectief wil bieden’ – in de complementariteit van de inspanningen van de overheid en die van burgers om sociale stijging vorm te kunnen geven. Zo valt in de Troonrede van 2003 het volgende te lezen:

“De regering onderkent [...] onzekerheden en problemen en ziet het als haar opdracht om weer perspectief te bieden. Zij wil bijdragen aan een sterke en duurzame economie, een slagvaardige overheid, een levende democratie en een veiliger samenleving.” [...] “De regering beoogt daarmee eveneens een cultuuromslag tot stand te brengen. De overheid dient ruimte te laten aan het initiatief van burgers en bedrijven. Daadwerkelijke verbeteringen zijn alleen mogelijk indien iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt en meedoet in onze maatschappij. De overheid kan niet de oplossing voor alle vraagstukken bieden en behoort dat ook niet te doen. Zij moet juist de randvoorwaarden scheppen om problemen oplosbaar te maken” (TR 2003).

In het verlengde daarvan kiest het kabinet voor ondersteuning van maatschappelijke inspanningen die mensen plegen. Duidelijk is dat het kabinet meent dat burgers zelf verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor het beter leefbaar en aangenaam maken van de samenleving:

“Voor ons geluk en ons welzijn zijn wij op elkaar aangewezen. Aandacht voor anderen, respect voor andermans inbreng en overtuiging, dat zijn de fundamenteën van een levendige buurt, een bloeiende stad, een sterk land. Het is verheugend dat in veel gemeenten initiatieven tot ontplooiing komen om de binding tussen mensen te versterken. De regering ondersteunt burgers en organisaties die zich in eigen kring inzetten voor een beter begrip tussen groepen in de samenleving. Om elkaar te kunnen begrijpen, moeten we elkaar kunnen verstaan. In de Wet inburgering nieuwkomers speelt taalvaardigheid dan ook een centrale rol. Volgend jaar zullen in alle gemeenten de nieuwe Nederlanders in een naturalisatiebijeenkomst worden verwelkomd” (TR 2006).

5.1.4 Meedoen in de maatschappij

Het kabinet steekt veel energie in het bevorderen dat ‘iedereen meedoet’. Meedoen is een belangrijk uitgangspunt voor het beleid en onder andere Balkenende spreekt er met regelmaat over. In de Troonrede van 2006 wordt er expliciet aandacht aan besteed, onder andere in een verhandeling over de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, die moet zorgen voor meer op maat gerichte ondersteuning en zorg.

In dit verband wordt ook het thema ‘voortijdig schoolverlaten’ door het kabinet hoog op de politieke agenda geplaatst, met redeneringen die wijzen op de negatieve gevolgen van het niet afronden van een opleiding voor

de rest van de loopbaan van mensen. ‘Talenten van jongeren mogen niet onbenut blijven’, zo redeneert het kabinet. Interessant is niet alleen de aandacht voor dit thema, maar ook het soort interventies:

“Een groot probleem is dat veel jongeren hun school niet afmaken. Een groeiende groep kinderen heeft bovendien problemen in het gezin of in de sociale omgeving. Deze jonge mensen mogen wij niet aan hun lot overlaten. Per 1 januari 2007 zal daarom de leerplicht gelden voor iedereen tot 18 jaar die nog onvoldoende gekwalificeerd is voor de arbeidsmarkt. Onwillige jongeren zullen worden begeleid. Instellingen in de jeugdzorg gaan beter samenwerken en ontvangen financiële steun om de wachtlijsten nog dit jaar weg te werken. Ook worden gezinsvoogden beter toegerust voor daadwerkelijke begeleiding van jongeren.”

5.2 Balkenende IV – samen

5.2.1 Inleiding

Bij de verkiezingen van 2007 leidt de zittende coalitie een gevoelig verlies. Het CDA blijft de grootste partij, maar Balkenende ziet zich genooddaakt om met de PvdA en, na gesprekken met andere mogelijke kandidaten, de ChristenUnie (CU) te regeren. Het vierde kabinet Balkenende draait de structurele hervormingen niet terug, maar combineert deze wel met ‘investerings’. De visie op de samenleving lijkt ook te veranderen.

5.2.2 Sociale samenhang en samenwerking

Er is nog steeds veel nadruk op eigen verantwoordelijkheid, maar dan met ‘samen’ als belangrijkste steekwoord (in plaats van ‘eigen verantwoordelijkheid’). De regering doet een beroep op maatschappelijke partners om verantwoordelijkheid te nemen, maar steekt daar zelf ook geld in. Een voorbeeld van deze aanpak is de ‘Krachtwijkenaanpak’, waarin enerzijds de wijken en de daarin aanwezige partners worden geprikkeld tot investeringen in buurten, maar waarbij de overheid ook eigen geld in deze wijken steekt.

Het kabinet heeft een reeks ambities in wat men zelf ‘sociale samenhang’ noemt:

“De vierde pijler onder het regeringsbeleid is sociale samenhang. Ieder mens telt mee en ieder mens is nodig. De regering heeft afspraken gemaakt met organisaties van werkgevers en van werknemers om in bedrijven tweehonderdduizend langdurig werklozen aan een baan te helpen. In dat verband zal zij voorstellen doen om scholing, tijdelijke arbeid en de beëindiging van de arbeidsovereenkomst in onderlinge samenhang te regelen. Ook ondersteunt de regering de participatie met lagere lasten en met de invoering van de leer-werkplicht voor jongeren tot 27 jaar. Voor leerlingen in het voortgezet onderwijs wordt een maatschappelijke stage ingevoerd. Mensen die zich inzetten voor anderen en actief willen zijn in hun omgeving, worden door de regering ondersteund met investeringen in organisaties van vrijwilligers en mantelzorgers” (TR 2007).

En:

“Sociale samenhang krijgt in belangrijke mate gestalte in gezin, school en buurt. Met gemeenten wil de regering de totstandkoming bevorderen van Centra voor Jeugd en Gezin. Deze zijn voor alle ouders met opvoedingsproblemen bereikbaar. Gezinnen met lagere inkomens en grotere gezinnen wil de regering meer steun bieden door naast de kinderbijslag in 2008 een kindgebonden budget in te voeren dat inkomensafhankelijk zal zijn. De school is de springplank naar succes in het leven. De komende jaren moet het onderwijs beter worden en het beroep van leraar aantrekkelijker. In overleg met de vakmensen in het onderwijs zullen maatregelen genomen worden om taal- en rekenlessen te verbeteren. De regering streeft naar afspraken met woningbouwcorporaties en gemeenten om extra te investeren in veertig wijken met veel problemen. Het doel is niet alleen een mooiere wijk te maken, maar de mensen die er wonen betere kansen te geven om ook volop mee te doen in de samenleving. De kwaliteit van de inburgering kan en moet omhoog. Bovendien is het nodig meer mensen te bereiken. Hiertoe heeft de regering bij u een Deltaplan Inburgering ingediend” (TR 2007).

5.2.3 Zorgen om de jeugd

In 2008 vestigt het kabinet in de Troonrede meer nadrukkelijk de aandacht op het jeugdbeleid. Daar voorziet men grote problemen:

“Met de meeste jongeren in Nederland gaat het goed. Maar er zijn ook kinderen die in de knel zitten. De regering wil aan hen betere kansen geven. Daarnaast

werken justitie, politie en jeugdzorg nauw samen om ongewenst gedrag van jonge kinderen tijdig te corrigeren. Er komt ook hier meer aandacht voor preventie. Ouders worden aangesproken op het gedrag van hun kinderen. Om sneller passende hulp te verlenen, wordt de Verwijsindex Risicjongeren geïntroduceerd. Ook de oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin en Veiligheidshuizen draagt hieraan bij” (TR 2008).

Ook onderwijs wordt door het kabinet ondersteund vanuit een verwijzing naar sociale mobiliteit:

“Scholing en onderwijs verhogen de kansen van mensen. De regering werkt hard aan verbetering van het onderwijs. In het bijzonder wil zij de basisvaardigheden in taal en rekenen vergroten en het aantal zwakke scholen terugdringen. Ook de aanpak van schooluitval blijft een prioriteit. Voor vmbo-leerlingen die vooral ambachtelijke gaven hebben, komen er speciale vakscholen. Het onderwijs is zo goed als de leraar voor de klas. Om de positie van leraren te versterken, krijgen zij meer scholingsmogelijkheden en een betere beloning.”

Interessant in dat kader is ook de onderbouwing van de cultuur-programma's van het kabinet:

“De regering wil een bloeiende kunst en cultuur stimuleren en alle jongeren vroeg daarmee in aanraking brengen. Kinderen tot 12 jaar krijgen in 2009 vrije toegang tot musea. Jongeren tot 18 jaar kunnen met een cultuurkaart kennismaken met de inspirerende rijkdom van ons land.”

Ook de jeugd moet ‘meedoen’ en ‘meekomen’ in de samenleving.

5.3 Conclusie – medeverantwoordelijkheid van burgers voor collectieve sociale stijging

Het tweede paarse kabinet legde in het sociale mobiliteitsbeleid de nadruk op arbeidsparticipatie en op sociale participatie in de betekenis van ‘sociale cohesie’. Het beleid van de kabinetten Balkenende wordt door vergelijkbare thema's gedomineerd, hoewel zeker Balkenende I zichzelf presenteert als een breuk met zijn directe voorganger.

Balkenende I, II en III leggen de nadruk op eigen verantwoordelijkheid van burgers – ze representeren een verandering in het maatschappelijke klimaat en in de economische omstandigheden die vraagt om een ander soort regime van overheidssturing. Wellicht kan deze echter beter ‘medeverantwoordelijkheid’ genoemd worden, aangezien het gedrag van burgers wordt geacht bij te dragen aan het beleid van het kabinet en (andersom) het beleid van het kabinet ondersteunend is aan de inspanningen van burgers voor hun sociale stijging. De overheid wil en kan niet alleen alle problemen oplossen en alle ambities verwezenlijken – de bijdrage van burgers en maatschappelijke organisaties is nodig. De regering geeft vorm aan deze gedachte door structuurwijzigingen en hervormingen, maar doet ook ‘by speech’ in de vorm van oproepen tot ‘eigen verantwoordelijkheid’.

Deze verantwoordelijkheid voor de burger en bijbehorend regeringsbeleid wordt in eerste instantie gezocht in het *participatie-ideaal* – zowel economisch als maatschappelijk. Op economisch vlak noodzaken de overheidsfinanciën en de economische ontwikkeling het kabinet tot interventies die leiden tot lagere arbeidskosten, minder lasten voor bedrijven en een verbetering van de relevante begrotingssaldi. Dat betekent dat de overheid weliswaar arbeidsparticipatie stimuleert, maar dat niet doet door het eerder veel gebruikte instrument van loonkostensubsidie of zelfs geheel gesubsidieerde arbeid, maar door ‘prikkel’ in het arbeidsaanbod: lagere uitkeringen, korter durende uitkeringen, hogere drempels voor toegang en het meer lonend maken van werk door fiscale maatregelen. *Collectieve sociale stijging* staat dus voorop in de argumentatie van de eerste drie kabinetten Balkenende.

Op maatschappelijk vlak doet het participatie-ideaal zich gelden in de verantwoordelijkheid die van burgers wordt verwacht bij het realiseren van een veiliger, vertrouwder en meer geborgen samenleving, maar ook bij het realiseren van hun eigen ontplooiing – waarbij met name jongeren worden aangesproken op vroegtijdig schoolverlaten. Maatschappelijke participatie wordt grotendeels ‘geframed’ vanuit het perspectief van collectieve sociale stijging: steeds staat ‘de samenleving’ als geheel centraal als het gaat om veiligheid, respect en sociale cohesie. Gedeeltelijk vormt vroegtijdig schoolverlaten hierop een uitzondering, aangezien dit gericht is op het verhogen van de kansen van jongeren. Achter dit ideaal van maatschappelijke participatie gaat ook een sterk *beschavingsideaal* schuil. Er wordt namelijk een bepaald ‘soort’ participatie verwacht, vanuit respect en begrip

voor anderen in de samenleving. Met name de oproep van Balkenende voor meer ‘fatsoen’ is bij uitstek een uiting van een beschavingsideaal, maar ook de bevordering van kennis van de nationale cultuur en geschiedenis onder jongeren is een voorbeeld hiervan.

Balkenende iv is een kabinet met een duidelijk andere politieke signatuur, hetgeen zich onder meer uit in een verder doortrekken van het ideaal van *maatschappelijke participatie*. ‘Samen’ is het sleutelwoord – in samenleving, wijk en gezin, maar ook burgers en maatschappelijke organisaties die samen met de overheid maatschappelijke problemen aanpakken. Op een expliciete manier worden burgers aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor het aanpakken van maatschappelijke problemen – wederom vanuit het perspectief van *collectieve stijging*, ofwel het realiseren van rendement dat de samenleving als geheel sociaal doet stijgen. Daarnaast heeft Balkenende iv ook een sterk *leefomgevingsideaal* – de leefomgeving en de levensstijl van burgers zijn concrete aangrijpingspunten om burgers sociaal te laten stijgen. De ‘wijkaanpak’ in de grote steden en het intensieve jeugd- en gezinsbeleid zijn hiervan de meest sprekende voorbeelden. Door interventies in omstandigheden verwacht het kabinet andere handelingsopties bij individuen te ontsluiten en sociale mobiliteit te bewerkstelligen.

6

Sociale mobiliteit in specifieke beleidscases

6.1 Inleiding en casusselectie

De ‘algemene beleidsanalyse’ laat zien hoe in de afgelopen dertig jaar het beleid rond sociale mobiliteit in de hoofdlijnen van beleid invulling heeft gekregen. Om meer precies zicht te krijgen op de ontwikkelingen verrichten we in dit hoofdstuk een tweetal ‘diepteboringen’. Aan de hand van twee concrete beleidscases worden de hoofdlijnen van het beleid verrijkt met beelden van meer concrete invullingen van sociale mobiliteit.

We onderzoeken voor het *voortgezet onderwijs* en het *hoger onderwijs* of en hoe het beleid ‘spreekt’ over sociale mobiliteit en over de effecten die daarmee volgens het bestuur zijn bereikt. We kiezen hier voor twee cases uit het onderwijsdomein, omdat de analyse laat zien dat het onderwijs, samen met de arbeidsmarkt, het belangrijkste speelveld voor de overheid op het gebied van sociale mobiliteit is. Hierop leggen de opeenvolgende kabinetten steeds de nadruk als ze praten over sociale mobiliteit. Onderwijs biedt daarvoor als het ware de basis, waarna het op de arbeidsmarkt moet worden omgezet in concrete prestaties. Belangrijk is bovendien dat de overheid heel direct op de ontplooiing van talent kan sturen in het onderwijsbeleid. Onderwijs is aan te merken als het brandpunt van sociale mobiliteitsbeleid, zowel in de beleidsinzet als in de strijd om de inhoud (in welke richting mensen zich zouden moeten ‘verheffen’ en ontwikkelen).

6.2 Sociale mobiliteit in het voortgezet onderwijs

Voortgezet onderwijs was tot het midden van de negentiende eeuw geen vanzelfsprekendheid in de Nederlandse samenleving. Pas met de wet-

geving van Thorbecke rond 1863 kwam daar verandering in, gelijktijdig met de industrialisering van Nederland. Er werd een systeem van middelbaar onderwijs ingevoerd, met de burgerschool (mulo – meer uitgebreid lager onderwijs), de hogere burgerschool (hbs), de landbouwschool en de polytechnische school. Voor de elite, de *'hoogere en geleerde stand'*, in de woorden van Thorbecke, was een plek op het gymnasium beschikbaar. De overige schooltypen waren bestemd voor de *'talrijke burgerij'*, die werkzaam zou raken in de *'nijvere maatschappij'* (handel, industrie en landbouw). Speciaal voor meisjes *'uit de meer gegoede klasse en burgerklasse'*, die later de echtgenoten zouden worden van intellectuelen en zakenlieden, werd de mms – een middelbare school voor meisjes – opgericht.

In 1901 werd de leerplicht ingevoerd, en pas in 1906 kregen meisjes een formeel gelijkwaardige status aan jongens. In 1963 kwamen met de invoering van de Mammoetwet het lager beroepsonderwijs, mavo, havo en vwo tot stand – met doorstroommogelijkheden tussen de verschillende onderwijstypen. In de navolgende beleidsanalyse staan we stil bij de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van middelbaar onderwijs met betrekking tot sociale mobiliteit sinds de jaren zeventig van de twintigste eeuw.

6.2.1 Jaren zeventig: gelijke kansen en maakbare sociale mobiliteit

“Onderwijs kan weliswaar niet op eigen kracht nieuwe maatschappelijke verhoudingen en meer gelijkwaardigheid in de samenleving bewerkstelligen, maar kan er wel een belangrijke bijdrage toe leveren” (Contouren van een toekomstig onderwijsbestel 1975:8).

In de jaren zestig en zeventig werd de maatschappelijke functie van het onderwijs steeds meer dominant in het politieke debat. Het onderwijsbeleid kreeg een sociologische basis; het werd beschouwd als *instrument* om de samenleving in een bepaalde richting te sturen en maatschappelijke veranderingen tot stand te brengen. Volgens de op dat moment sterk vertegenwoordigde sociaal-democratische maatschappijvisie moest gestreefd worden naar gelijkheid in kennis, macht en inkomen. Verondersteld werd dat de maatschappij en sociale mobiliteit in zekere zin ‘maakbaar’ waren.

Het streven was kinderen uit lagere sociale milieus (*'arbeidersmilieu'*) meer kansen te geven om door te stromen naar hogere vormen van voortgezet onderwijs. Een langere periode van gemeenschappelijk onderwijs van alle leerniveaus en daarmee uitstel van opleidingskeuze moest kinderen

uit lagere klassen meer kansen geven. Te vaak – zo werd gesteld – werden kinderen uit de lagere klassen bij gelijke prestaties verwezen naar lagere schoolsoorten dan kinderen uit hogere sociale milieus. In experimenten met de ‘middenschool’ (tussen basis- en bovenschool, waarbij de laatste voor 16 tot 19-jarigen diende) werd gestreefd naar een algemeen en beroepsoriënterend onderwijs ongeacht aanleg, milieu, sekse of leerprestatie. Een langere periode van gemeenschappelijk onderwijs en uitstel van het moment van studiekeuze zou de gelijke kansen kunnen bevorderen. Behalve ‘gelijke kansen’ speelde ook sterk het argument dat ‘verspilling van talent’ nadelig was voor de samenleving als geheel. Na enkele kleinschalige experimenten verdween de middenschool onder het kabinet Van Agt I (1977-1981) uit beeld.

6.2.2 Kabinetten Lubbers: basisvorming en schaalvergroting

“In de eerste jaren van het voortgezet onderwijs wordt, te beginnen op 1 augustus 1991, een voor alle scholen gelijk minimumpakket basisvorming in de leerstof ingebouwd. Dit pakket wordt centraal omschreven in een samenhangend geheel van toetsbare eisen. De leerlingen worden per vak of vakgebied getoetst op het voldoen aan deze eisen. Hiervoor zijn door de overheid vastgestelde toetsen beschikbaar. Scholen kunnen zelf beslissen op welk tijdstip en in welke volgorde zij deze toetsen afnemen. Het geheel van toetsresultaten vormt voor de leerling het getuigschrift Basisvorming” (Handelingen Tweede Kamer 1985-1986, 19 253, nrs. 1-2).

Het onderwijspolitieke debat in de jaren tachtig was minder ideologisch dan in de jaren zeventig. Veel van de ideeën achter de ‘middenschool’ vonden echter wel hun weg in de plannen voor een gemeenschappelijke onderbouw (nota *Verder na de Basisschool* 1982) en later tot het wetsvoorstel *Basisvorming* (1987): elke leerling (van 12 tot 15 jaar) verdiende een brede oriënterende en algemeen vormende fase. Het onderwijsaanbod werd zoveel mogelijk gelijk getrokken. De eerste jaren in het voortgezet onderwijs mochten geen selecterende werking hebben. Uiteindelijk werd de *Wet op de basisvorming* in juni 1991 ingevoerd.

Ook de ‘tweede fase’ van het voortgezet onderwijs (ná de basisvorming) kreeg aandacht in de nota *De tweede fase vervolgonderwijs* uit 1982 en de discussienota *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs* uit 1991. Doelstellingen waren verbetering van de kwalificaties van leerlingen in havo/vwo, minder zittenblijvers, minimaal handhaving van de huidige

deelname aan het hoger onderwijs en vermindering van de uitval en vertraging in het hoger onderwijs. Voorgesteld werd de bovenbouw niet meer in te richten op basis van vakken en vakkenpakketten, maar volgens doorstroomprofielen. De profielen werden opgebouwd uit een aantal inhoudelijk samenhangende vakken en deelvakken.

In de aanpak en besturingsfilosofie veranderde eveneens het een en ander: schaalvergroting en verzakelijking kenmerken de kabinetten-Lubbers. Schaalvergroting werd nodig gevonden om schaalvoordelen en betere doorstroming in het voortgezet onderwijs te realiseren, waardoor grote brede scholengemeenschappen konden ontstaan. En verzakelijking kreeg vorm doordat de overheid koos voor 'besturen op afstand': schoolbesturen kregen meer vrijheid, maar werden wel op hun resultaten beoordeeld.

Ook voor het lager beroepsonderwijs (lbo) lag een stelselwijziging in het verschiep. In de jaren tachtig en negentig kwamen er steeds meer signalen dat het lbo-niveau niet meer toereikend was voor een plek op de arbeidsmarkt. Leerlingen hadden op zijn minst een zogenaamde 'startkwalificatie' nodig op het niveau van een secundaire beroepsopleiding. In 1992 veranderde het beroepsonderwijs van naam en inhoud. Het lbo werd *vbo – voorbereidend beroepsonderwijs*. Daarmee werd het onderwijs, ook in naam, niet langer als eindonderwijs beschouwd, maar als onderwijs dat voorbereidt op een vervolgopleiding in het beroepsonderwijs (middelbaar beroepsonderwijs of leerlingwezen). Niet de snelle toeleiding naar werk, maar een eerste aanzet voor verdere opleiding werd de inzet van het onderwijs voor deze doelgroep. De kennismaking met de beroepspraktijk werd verplaatst naar het middelbaar beroepsonderwijs om te voorkomen dat kinderen te vroeg, ondergekwificeerd en onvoldoende breed onderlegd aan hun werkzame leven zouden beginnen.

6.2.3 Paarse kabinetten: rendement van onderwijs

"In vorige regeerperioden zijn reeds veel onderwijswetten gewijzigd, respectievelijk vastgesteld. In deze regeerperiode gaat het om de uitvoering van die onderwijswetten en om investeringen in en bewaking van kwaliteit en rendement van het onderwijs" (RA 1998:63).

In de onderwijsparagraaf uit het Regeerakkoord van het kabinet Kok I (1994–1998), *Keuzen voor de toekomst*, wordt nauwelijks ingegaan op het

voortgezet onderwijs. Er wordt alleen vermeld dat de aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs zal worden verbeterd door de afronding en invoering van de voorstellen tot profilering van de tweede fase in het voortgezet onderwijs. Hierdoor zal het studierendement in het hoger onderwijs toenemen.

‘Rendement’ van onderwijs is een belangrijk concept om het regeringsbeleid inzake voortgezet onderwijs tijdens de ‘paarse’ kabinetten te duiden. Verfining en evaluatie van de basisvorming en nadere invulling van de tweede fase van het voortgezet onderwijs zijn belangrijke thema’s in beleid, waarbij vooral werd beoogd onderwijsinhoudelijke knelpunten weg te werken en de doelmatigheid in het onderwijs te bevorderen. Het eerste paarse kabinet (1994-1998) stuurde in 1996 het *Voorstel van wet in verband met de profielen voortgezet onderwijs* naar de Tweede Kamer, een voorstel dat veel meer door pragmatisme is ingegeven dan door de ideologische overwegingen om kinderen gelijke kansen te bieden: aansluiting op hoger onderwijs en de arbeidsmarkt staan centraal.

Mede in dat verband kan ook het didactische concept van het ‘studiehuis’ voor havo en vwo worden gezien. In het studiehuis stond niet ‘het onderwijs’, maar ‘het leren’ centraal; het moest meer gaan over kennisverwerving dan over kennisoverdracht. De leerling kreeg eigen verantwoordelijkheid in het leerproces, moest zelfstandig werken met een begeleidende rol van de docent en mocht zelf kiezen voor variatie in activiteiten. Rendement in de vorm van ‘output’ (onderwijsresultaten) stond centraal, niet de manier waarop scholen het organiseerden.

6.2.4 Kabinetten Balkenende: onderwijs als vehikel voor maatschappelijke integratie

“Met het oog op het bevorderen van cohesie en integratie in de maatschappij wordt in het voortgezet onderwijs aandacht besteed aan maatschappelijke oriëntatie, waarbij de verschillende levensbeschouwingen aan de orde komen” (RA 2002:12).

De kabinetten Balkenende komen gedeeltelijk terug op een aantal vernieuwingen uit de voorgaande perioden. Zo staat in de regeerakkoorden van de eerste twee kabinetten-Balkenende dat fusies en de vorming van grote scholengemeenschappen moet worden afgeremd: scholen moesten een *menselijke maat hebben*, waarin geborgenheid aan en betrokkenheid bij leerlingen kan worden geboden. Ook wordt gepleit voor meer ruimte voor

de 'professionals' – de leerkrachten. Bij dat alles worden bestaande kaders (basisvorming, tweede fase, studiehuis) relatief ongemoeid gelaten. Ook blijft de overheid toetsen op de 'output': "De wettelijke kaders van kern-doelen, eindtermen, examens, kwaliteit en verantwoording vormen [...] de begrenzing. Die moeten voldoende ruimte bieden aan scholen en tegelijkertijd glashelder maken waar het onderwijs minimaal aan moet voldoen" (beleidsplan Koers vo. *De leerling geboeid, het onderwijs ontketend* 2004:13).

Interessant is dat op 'ideologisch' terrein het thema 'maatschappelijke integratie' zijn intrede doet. Waar de jaren zeventig en tachtig werden gekenmerkt door het vormgeven aan gelijke kansen voor een ieder en de jaren negentig door een verhoging van doelmatigheid en rendement van onderwijs (onder meer ten behoeve van de arbeidsmarkt en het hoger onderwijs), daar wordt onder de kabinetten-Balkenende het voortgezet onderwijs ingezet om sociale cohesie en maatschappelijke participatie te bevorderen – onder meer door het bevorderen van 'maatschappelijke stages' (regeerakkoord Balkenende II, 2003:5). Hiermee krijgt het voortgezet onderwijs niet alleen een onderwijzende, maar ook een gedeeltelijk 'opvoedende' rol toebedeeld: "Leerlingen ontwikkelen zich in de periode van het voortgezet onderwijs tot zelfstandige mensen die volwaardig kunnen functioneren in onze samenleving [...]. De opvoeding is dus heel belangrijk in die periode. De ouders zijn daar in de eerste plaats verantwoordelijk voor. Maar ook de school draagt belangrijk bij aan het proces van volwassenwording" (2004:13).

In dat licht bezien, is het niet verwonderlijk dat het thema 'school-verlaten' prominent wordt, met name in het vmbo: "Door zoveel mogelijk jongeren vast te houden en mee te laten doen in het arbeidsproces, verbeteren we onze concurrentiekracht. Bovendien voorkomen we dat een groep jongeren de aansluiting verliest met de rest van de samenleving" (2004:17). Leerlingen met leer- of gedragsproblemen moeten meer aandacht krijgen "[...] om bijtijds signalen op te pikken die wijzen in de richting van voortijdig schoolverlaten of [...] sociaal-emotionele problemen te signaleren en zo nodig tijdig hulpverlening in te schakelen. In het belang van de leerling moet de school met zekerheid een beroep kunnen doen op de zorgaanbieders buiten de school, in de zorgketen" (2004:32).

6.2.5 Analyse: sociale mobiliteit in het voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs is sinds de jaren zeventig intensief benut door

achtereenvolgende regeringen om sociale mobiliteit vorm te geven, waarbij de achterliggende idealen nadrukkelijk zijn verschoven. Voortgezet onderwijs wordt belangrijk gevonden omdat in de levensfase van twaalf tot circa zestien jaar belangrijke opleidings- en beroepskeuzes worden gemaakt die – zo wordt verondersteld – vaak bepalend zijn voor het latere beroepsleven en de positie in de maatschappij. In de eerste jaren van het voortgezet onderwijs wordt een algemene vorming aangeboden, die leerlingen de ruimte geeft zich te oriënteren. Het *beschavingsideaal* is daarmee een constante in het beleid – zij het dat dit steeds meer impliciet wordt en in de beeldvorming wordt verdrongen door andere idealen.

De jaren zeventig en tachtig werden gekenmerkt door het vormgeven aan het *gelijkheidsideaal*: gelijke kansen voor een ieder om voortgezet onderwijs te volgen en om beoordeeld te worden op prestaties in plaats van sociale status of positie (tot uiting komend in onder meer de basisvorming). Daardoor heeft het onderwijsbeleid bijgedragen aan het beeld van de meritocratische samenleving: succes wordt beschouwd als een eigen verdienste en falen als eigen schuld. Tegen de tijd dat dit ideaal min of meer verwezenlijkt was, kwam in het beleid van de jaren negentig de nadruk meer te liggen op het verhogen van het maatschappelijk rendement van het voortgezet onderwijs (ten behoeve van doorstroming van leerlingen naar de arbeidsmarkt of naar het hoger onderwijs). En vanaf de kabinetten Balkenende blijft het ‘maatschappelijk rendement’ (ofwel collectieve sociale stijging) centraal staan, zij het dan in de gedaante van het *participatie-ideaal* – sociale cohesie en maatschappelijke participatie zijn doelen waartoe het voortgezet onderwijs een ‘opvoedende’ rol krijgt toegewezen.

6.3 Sociale mobiliteit in Hoger Onderwijsbeleid

6.3.1 Inleiding

In het hoger onderwijs wordt in Nederland een onderscheid gemaakt tussen hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk of universitair onderwijs (wo) – een onderscheid dat overigens aan het vervagen is sinds de introductie van het *bachelor/masterstelsel* dat internationale vergelijkbaarheid van getuigschriften mogelijk maakt. In het algemeen kan gesteld worden dat de overheid invloed uitoefent op het hoger onderwijs niet zozeer door directe sturing van les- of onderwijsprogramma's (onderwijs-

instellingen kennen daarin een grote mate van autonomie), maar vooral door (financiële) randvoorwaarden. Zo heeft het financieren van een gereduceerd collegegeld, het stelsel van studiefinanciering, de erkenning van diploma's, opleidingen en instellingen en de financiering van instellingen van hoger onderwijs diepgaande gevolgen voor de structuur, omvang en inhoud van het hoger onderwijs in Nederland (1996:30).

Voor deze 'dieptebooring' in het hoger onderwijsbeleid zijn de volgende beleidsnota's geanalyseerd op hun raakvlakken met de eerder in dit onderzoek onderscheiden vraagstukken van sociale mobiliteit: de nota "Bestuurshervorming universiteiten en hogescholen" uit 1969 (TK 1968-1969, nr. 10194), de nota "Hoger Onderwijs in de Toekomst" uit 1975 (TK 1975-1976, nr. 13733), de nota "Hoger Onderwijs voor velen" uit 1978 (TK 1977-1978, nr. 15034), de nota "Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit" (HOAK) uit 1985, de Hoger Onderwijs en Onderzoek Plannen van 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 en 2004 en ten slotte "Het Hoogste Goed", de strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid uit 2007.

6.3.2 Voorgeschiedenis: toegankelijkheid van het hoger onderwijs

"De grondgedachte van het 'hoger onderwijs voor velen' is dat ieder die dit wenst en die de vereiste kwalificaties heeft de gelegenheid moet ontvangen zijn kennis en vaardigheden zodanig te ontplooien dat hij een eigen bijdrage kan geven aan de ontwikkeling van de maatschappij in de meest brede zin van het woord. Dit omvat derhalve zowel voorbereiding op het uitoefenen van een beroep als ook op het functioneren als staatsburger" (1975:12).

Maatschappelijke omwentelingen eind jaren zestig leidden ook voor het hoger onderwijs een periode van verandering in, onder meer leidend tot interne democratisering van hoger onderwijsinstellingen en tot een bevestiging van de maatschappelijke functie van het hoger onderwijs: "De vitale betekenis die de universiteit heeft en behoort te hebben voor de samenleving, impliceert, dat zij moet opleiden tot kritische wetenschapsmensen, die zich bewust zijn van de rol die hun wetenschap in de maatschappij kan spelen" (1969:2).

In de jaren zestig groeide ook het aantal studenten explosief, voortkomend uit een sterkere maatschappelijke behoefte en grotere financiële mogelijkheden tot hoogwaardige opleiding en grotere instroom in vormen van voortgezet onderwijs die toegang geven tot hoger onderwijs (1975:5).

Strekking van de nota “*Hoger Onderwijs in de Toekomst*” (TK 1975-1976, nr. 13733) is om ruimte te bieden “[...] voor het deelnemen van velen aan het hoger onderwijs” (1975:8): “De toestand van voorheen dat een kleine, maatschappelijk bevoorrechte groep de gelegenheid had om het onderwijs aan de universiteiten en hogescholen te volgen en op grond daarvan in aanmerking kwam voor leidinggevende posities in de maatschappij, is niet in overeenstemming met algemeen aanvaarde gedachten over de sociale ontwikkelingen” (1975:12). In plaats van sociale positie moest de prestatie en de ‘begaafdheid’ van studenten de maatstaf zijn.

Behalve de mogelijkheid tot gelijke kansen op zelfontplooiing noemt de regering in de nota *Hoger Onderwijs voor velen* (1978) ook “[...] het beter leren functioneren in de samenleving en het bevorderen van de mondigheid alsmede van de maatschappelijke en economische weerbaarheid”, alsmede het “[...] stimuleren tot een actieve en democratische deelname aan het maatschappelijk leven”. Met betrekking tot dat laatste punt (van collectieve sociale stijging) wordt opgemerkt dat het niet alleen gaat om “verbetering en vernieuwing in de samenleving in sociaal opzicht, [maar] ook in economisch opzicht [...]” (1978:6).

6.3.3. 1985–1990: ...en maatschappelijkheid van het hoger onderwijs

“ieder die dit wenst en die de in de wet genoemde kwalificaties heeft, dient de gelegenheid te hebben zijn kennis en vaardigheden in het initiële hoger onderwijs zodanig te ontplooiën, dat hij een eigen bijdrage kan geven aan de ontwikkeling van de maatschappij” (1985:9-10).

‘Hoger onderwijs voor velen’ is de ideologisch geïnspireerde leuze die centraal is komen te staan in het denken over en het beleid voor het hoger onderwijs in Nederland. Met de hierdoor tot stand gebrachte groei van onderwijsinstellingen (tussen 1950 en 1985 steeg het aantal studenten in het hoger onderwijs van ongeveer 60.000 naar ongeveer 380.000) rijst de vraag op welke wijze de overheid de instellingen van hoger onderwijs wil aansturen.

In de nota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* (HOAK) uit 1985 zet de regering een nieuwe besturingsfilosofie uiteen, waarbij de overheid op afstand de instellingen van hoger onderwijs gaat aansturen: meer autonomie voor instellingen, bekostiging voor de overheid op basis van prestaties (dat wil zeggen primair op basis van het aantal ingeschreven studenten – 1985:22) en

met borging van randvoorwaarden van toegankelijkheid (1985:46). Deze bedrijfsmatige aansturing is echter ook ingegeven door een visie op het doel van hoger onderwijs in het licht van sociale mobiliteit.

Hoofddlijn in deze visie is een vergroting van de maatschappelijkheid van hoger onderwijs: hoger onderwijs moet beter aansluiten op de gevarieerde behoeften van het studentenaanbod en moet aansluiting zoeken tussen het onderwijsaanbod en de behoeften van de arbeidsmarkt aan specifiek hoog opgeleid personeel (1985:49-50). Daarmee is groei van de studentenpopulatie dus een expliciet doel van regeringsbeleid. Daarnaast wordt aan het hoger onderwijs ook een belangrijke functie toegekend in de individuele ontplooiing van studenten, alsmede een belangrijke collectieve functie in het vervullen van een kritische functie binnen de samenleving (1985:9; vgl. 1988:36; 1988:45).

Enerzijds wordt het recht op studiefinanciering vastgelegd (1988:82) en wordt beleid gemaakt gericht op afschaffing van toelatingsbeperkingen tot hoger onderwijsopleidingen via numeri fixi op grond van capaciteitsoverwegingen (1985:13). Anderzijds wordt van de toenemende hoeveelheid studenten wel een behoorlijke studie-inspanning verwacht (1988:83): hoger onderwijs is een recht voor een ieder die wil en daartoe de (algemeen geldende, meritocratische) kwalificaties beschikt uit het voortgezet onderwijs (1985:34), maar dit recht wordt wel gelimiteerd tot “[...] in totaal zes jaar inschrijvingsrecht [...] op een door de overheid gefinancierde hoger onderwijsinstelling, tegen een gereduceerd tarief” (1985:39).

De eisen van toegankelijkheid en keuzevrijheid van studenten worden in het tweede deel van de jaren tachtig aangevuld met vereisten van maatschappelijk en economisch nut – iets dat volgens de regering ook past in een brede maatschappelijke trend: “Als reactie op de aandacht voor zelfontplooiing en cultuur uit de jaren zestig en zeventig wordt tegenwoordig meer de nadruk gelegd op het economisch nut van zaken als kunst, cultuur en onderwijs” (1988:39).

Hiermee wordt het thema van de doelmatigheid van het hoger onderwijs in het regeringsbeleid geïntroduceerd (vgl. 1990:4). Deze doelmatigheid betreft enerzijds het aanspreken van het aanwezige potentieel in de samenleving om deel te nemen aan hoger onderwijs en anderzijds het verhogen en versnellen van het maatschappelijk relevante rendement van hoger onderwijs.

6.3.4 1992–1996: ... en doelmatigheid van het hoger onderwijs

“Binnen de afgesproken financiële kaders zal er een hoger onderwijs gaan ontstaan dat optimaal toegankelijk blijft, maar in vergaande mate gekenmerkt zal worden door compactheid, variatie, snellere selectie en verwijzing en intensiever en hoogwaardig onderwijs” (1996:58).

Doelmatigheid – al geïntroduceerd in het HOOP 1990 – wordt in de jaren negentig een belangrijk aanvullend thema in het hoger onderwijsbeleid naast toegankelijkheid en maatschappelijkheid. De overheid benut de mogelijkheid om “[...] prikkels te geven die nodig zijn voor verscherpte doelmatigheid in de aanwending van de [...] beperkte middelen die de overheid ter beschikking kan stellen” (1996:3).

Leidend is de zorg om kwaliteitsbewaking van het stelsel dat door de ‘massificatie’ (1994:15) overbelast en onbetaalbaar dreigt te worden: de groei van de studentenpopulatie kan niet gepaard gaan met een evenredige groei in de beschikbare publieke middelen (1994:74). Behalve ‘onderwijs voor velen’ gaat het dus ook om ‘hoge kwaliteit voor velen’ (1994:104). Bij kwaliteitsbevordering kan gedacht worden aan verdere structurering van het onderwijsaanbod, betere organisatie van oriëntatie, selectie en verwijzing van studenten, betere begeleiding van studenten in het onderwijs (1992:14), studentgericht onderwijs en externe visitaties (1994:104).

Daarnaast worden ook instellingen geprikkeld tot verhoogde doelmatigheid in de vorm van een nieuwe bekostigingssystematiek op basis van twee indicatoren: “het aantal studenten dat op een nader te bepalen teldatum ten hoogste vier jaar in het wetenschappelijk onderwijs ingeschreven staat, en het aantal in een bepaald jaar afgegeven afrondende getuigschriften” (1992:95; vgl. 1994:175).

En ten slotte staat ook de prestatie van de individuele student in het teken van het voorkomen van ‘verspilling’: “Deze verspilling bestaat enerzijds uit de kosten van het volgen van hoger onderwijs door personen die van de daar opgedane kennis in het arbeidzaam leven geen gebruik maken en anderzijds uit de verloren gegane arbeidsjaren die men onnodig in het hoger onderwijs heeft doorgebracht” (1992:19-20). In het kader van de ‘intensivering van het onderwijsproces’ (1996:3) wordt uitgangspunt “[...] dat elke burger in Nederland in de gelegenheid wordt gesteld één opleiding in het hoger onderwijs te genieten, met een uitloop van één jaar” (1994:78),

waarbij bovendien een leeftijdsgrens van 27 jaar wordt gesteld voor studie-financiering (1994:17).

Bij dit alles dient wel de kanttekening gemaakt te worden dat de overheid specifieke aandacht blijft hebben voor groepen burgers die ondervertegenwoordigd zijn in het hoger onderwijs, zoals vrouwen en etnische minderheden (1994:20), voor wie het hoger onderwijs ook van belang is bij het verkrijgen van ‘sociaal-culturele zelfstandigheid en weerbaarheid’ (1994:116).

6.3.5 1998–2007: ... en optimale participatie in het hoger onderwijs

“In het hoger onderwijs vragen de uitdagingen van onze tijd in de eerste plaats om een ambitieuze studiecultuur, in de zin van motivatie, inzet, studiehouding en uitdaging. Tegelijkertijd vergt de behoefte aan meer hogeropgeleiden dat deelname, rendementen en diploma’s moeten toenemen. Daarmee dient zich een dilemma aan tussen kwaliteit en kwantiteit: is een groeiende deelname aan hoger onderwijs te combineren met het verbeteren van studiecultuur en kwaliteit?” (2007:5).

In het HOOP 1996 staat mooi samengevat hoe de overheid in de jaren negentig een omslag heeft gemaakt van een beleid dat dominant gericht was op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs naar een meer op doelmatigheid gericht beleid: “De ambitie om de verblijfsduur meer in evenwicht te brengen met de cursusduur heeft pas in de laatste jaren versterkte aandacht gekregen. In het verleden is in het kader van het “Hoger Onderwijs voor Velen”-beleid, bewust gekozen voor het toestaan van ruimte tussen verblijfsduur en cursusduur om mensen optimaal in de gelegenheid te stellen een diploma in het hoger onderwijs te behalen” (1996:31).

Al vroeg werd onderkend dat ‘hoger onderwijs voor velen’ en ‘hoge kwaliteit voor velen’ zich potentieel spanningsvol verhoudt tot “[...] het langgekoesterde verlangen [...] om de bevordering van uitnemendheid, kwalitatieve pieken, krachtiger ter hand te nemen’ (1988:14). In de jaren na 1998 wordt dit thema van kwalitatieve differentiatie “een Nederlandse Harvard” (2004:33) en aan ruimte voor persoonlijke ambities van studenten (2007:1). Daarbij blijft wel de eis van betaalbaarheid en algehele toegankelijkheid tot een hoger onderwijsopleiding ongewijzigd overeind: hoe kan meer ruimte voor excellentie worden gecombineerd met het op orde houden van de basiskwaliteit gegeven de beperkte hoeveelheid middelen die instellingen en overheid ter beschikking staan (2007:11)?

Bovendien bevordert de regering wederom (na enige terughoudendheid in de jaren negentig) de toename van het aantal studenten in het hoger onderwijs: “In onze kennisintensieve samenleving is het van belang al het aanwezige talent optimaal te benutten” (1998:17). Het gaat daarbij om “[h]et behouden van ouderen in het arbeidsproces en het mobiliseren van het nog aanwezige potentieel in de samenleving voor arbeid en scholing. Hierbij kan gedacht worden aan herintredende vrouwen, niet-actieven en etnische en culturele minderheden” (2000:23).

Om het talent in de samenleving maximaal te benutten wordt niet alleen instroom weer bevorderd, maar ook de doorstroom binnen het hoger onderwijs (van hbo naar wo) en vanuit het middelbaar beroeps-onderwijs naar het hoger onderwijs. Er wordt in dat verband gesproken van ‘doorstroomroutes’ (1998:21), ‘trajecten’ (2000:30) en ‘schakelprogramma’s’ (2007:50). Een andere manier om talent te benutten is aandacht voor volwassenenonderwijs (2000:19), voor een ‘leven lang leren’ (1998:8), voor flexibele regelingen om werk en studie met elkaar te kunnen combineren (1998:32) en voor verhoging van de leeftijdsgrens van studiefinanciering van 27 naar 30 jaar (2000:36).

6.3.6 Analyse

Wat als eerste opvalt aan het hoger onderwijsbeleid is dat thema’s steeds terugkeren en een constante lijn lijken te volgen, maar soms ook tijdelijk verdwijnen, naar de achtergrond worden verdrongen of juist als een van-zelfsprekende ‘laag’ onder nieuwe, aanvullende beleidsambities blijven bestaan. Niet in de laatste plaats door maatschappelijke ontwikkelingen en door terugkerende spanningen als gevolg van verdere groei van het aantal studenten in het hoger onderwijs worden in latere nota’s deze thema’s opnieuw opgepakt en worden nieuwe strategieën bedacht om met deze vraagstukken om te gaan. Daarentegen zijn er ook discontinuïteiten in het beleid: vraagstukken rond doelmatigheid, oriëntatie op de arbeidsmarkt, internationalisering en kwalitatieve differentiatie zijn kwesties die in de loop der jaren op de agenda worden gezet – naast de al bestaande kwesties, die niet lijken te verdwijnen.

In het licht van sociale mobiliteit laat het hoger onderwijsbeleid een verschuiving in aandacht zien van het *beschavings-* en *gelijkheidsideaal* in de jaren zeventig en tachtig, naar aandacht voor doelmatigheid en *maatschappelijk/economisch rendement* vanaf de jaren tachtig en gedurende de

jaren negentig, aangevuld met de ambitie van maximale *participatie* in de laatste jaren. Kanttekening daarbij is dat het gelijkheidsideaal niet zozeer verdwenen, als wel gerealiseerd is in de loop der jaren (met de eventuele uitzondering van ‘achterstandgroepen’, waarop dan ook opnieuw beleid wordt gevoerd). Beleid vanaf de jaren negentig is dan ook niet zozeer een koerswijziging als wel een voortbouwen op eerder gerealiseerde ambities.

Een belangrijke hoofdlijn hierbinnen is dat in de loop der jaren het *arbeidsmarktperspectief* en daarmee de idee van collectieve sociale mobiliteit steeds dominanter is geworden. Vooral vanaf de jaren negentig kantelt dat beeld: aansluiting van het onderwijs op de behoeften van de arbeidsmarkt en het opleiden van studenten tot een hoogwaardige beroepsbevolking (met het oog op de welvaart van Nederland) worden dominant. Daarmee wordt onderwijs steeds minder een ‘goed op zich’, en steeds meer een middel voor het bereiken van economische doelen. Hoger onderwijs wordt gezien als middel voor individuen om een goede positie op de arbeidsmarkt te verwerven (*participatie-ideaal*), waarmee het tegelijkertijd het collectieve doel wordt van optimale benutting van maatschappelijk potentieel. Individuele en collectieve stijging via de weg van het hoger onderwijs worden dus verondersteld voor een groot deel met elkaar samen te vallen. In de beleidsafwegingen neemt het perspectief van optimale benutting van maatschappelijk potentieel echter steeds meer de overhand – niet in de laatste plaats door financiële prikkels om studenten sneller te laten studeren en door prikkels om studenten richting studies te leiden waaraan op de arbeidsmarkt behoefte is. Het beschavingsideaal – wat tot uiting komt in individuele zelfontplooiing of de ontwikkeling tot staatsburgerschap – verschuift daarmee naar de achtergrond, al verdwijnt het nooit helemaal.

Een andere belangrijke hoofdlijn vormt groei van het aantal studenten in het hoger onderwijs als (on)gewenste constante als gevolg van het *gelijkheidsideaal*. ‘Hoger onderwijs voor velen’ is de belangrijkste leuze van het hoger onderwijsbeleid in de jaren zeventig en blijft tot op heden doorklinken in regelingen van studiefinanciering en gereduceerd collegegeld, om toegang tot het hoger onderwijs enkel te laten afhangen van individuele capaciteiten van de student – een meritocratisch principe voortkomend uit een gelijkheidsideaal. Daarmee heeft de overheid aanvankelijk bewust ingezet op groei in deelname aan het hoger onderwijs, met als doel aanvankelijk ook het ruimte geven aan individuele zelfontplooiing en ontwikkeling tot staatsburgerschap, maar later toch vooral het ‘upgraden van

de beroepsbevolking' (2007:9). In de nota "Het Hoogste Goed" wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling in het aantal studenten in het hoger onderwijs (2007:32):

Tabel 1

Ontwikkeling van het aantal studenten in hbo en wo sinds 1950

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006
	x 1000												
hbo	31,7	46,5	66,8	91,1	132,3	181,5	216,9	210,7	242,7	270,6	312,7	356,8	366,4
wo	29,7	29,6	40,7	64,5	103,5	122,4	151,5	169,5	182,0	177,8	166,3	205,9	207,7

Bron: CBS (Statline)

In de jaren negentig was het overheidsbeleid gericht op het afremmen van deze groei (wat voor wat betreft het wetenschappelijk onderwijs inderdaad gebeurd is), maar sinds grofweg 2000 is er (weer) een groeistrategie door de 'ontdekking' van een nieuwe behoefte aan hooggeschoolden in de globale kenniseconomie. Het benutten van al het aanwezige talent onder de bevolking is dan 'nodig' om in de internationale kenniseconomie 'mee te kunnen doen'.

Deze groei brengt evenwel onvermijdelijk een spanning tussen kwaliteit en kwantiteit met zich mee (een andere constante in het hoger onderwijsbeleid): er komen meer studenten in het 'systeem', maar er is niet evenredig meer geld beschikbaar en collegegelddifferentiatie is nauwelijks een optie vanuit het gelijkheidsperspectief. Sociale stijging voor velen dus, maar met het risico dat deze stijging steeds geringer wordt. Doelmatigheidsoverwegingen, zoals het afrekenen van instellingen op hun 'output' en het verhogen van de studie-inspanning van studenten, zijn een uitvloeisel van deze spanning. Ook de meer recente vraag naar excellentie komt hieruit voort: is er gegeven een beperkte hoeveelheid middelen en de eis van toegankelijkheid ruimte voor kwalitatieve differentiatie, voor maximale benutting van aanwezig talent en dus voor maximale sociale stijging op basis van individuele capaciteiten?

7

Conclusie

7.1 Inleiding

In het voorgaande zijn de hoofdlijnen van het regeringsbeleid van grofweg de laatste 30 jaar bestudeerd en verder geconcretiseerd in twee ‘dieptebo-ringen’ uit het onderwijsbeleid. Uit de empirische bevindingen en analyses van de verschillende delen vloeit een aantal dominante conclusies voort over sociale mobiliteit. Deze conclusies relateren we aan ons conceptuele raamwerk. Daarin staat de idee centraal dat achter de notie van sociale mobiliteit vier mogelijke idealen schuilgaan, afhankelijk van de manier waarop ‘sociale stijging of daling’ plaatsvindt in de perceptie van beleids-makers – het participatie-ideaal, het beschavingsideaal, het gelijkheids-ideaal en het leefomstandighedenideaal. Bovendien kunnen deze idealen steeds worden gemotiveerd vanuit twee perspectieven: het individuele of het collectieve. Individuele sociale mobiliteit richt zich op de vraag langs welke lijn individuen stijgen of dalen op de ‘sociale ladder’, terwijl collec-tieve sociale mobiliteit gaat over het stijgen of dalen van de samenleving als geheel op één of meerdere van de genoemde idealen. In het regeringsbeleid keren in meer of mindere mate deze vier idealen en de twee perspectieven steeds terug. Voor de onderstaande conclusies geldt dan ook, dat de ontwik-keling van het ene naar het andere perspectief of ideaal vooral moet worden gelezen als een verandering in het *dominante* denken – waarbij op de achter-grond en in de marges veelal de andere idealen een rol blijven spelen.

7.2 Conclusie 1: individuele sociale mobiliteit van gelijkheids- naar participatie-ideaal

Uit de analyse van de hoofdlijnen van het regeringsbeleid en uit de twee ‘dieptebo-ringen’ volgt dat het vertoog over sociale mobiliteit een ontwikke-

ling laat zien van het gelijkheids- naar het participatie-ideaal. Met andere woorden: sociale stijging voor individuele burgers werd aanvankelijk vooral bevorderd door het garanderen van gelijke rechten, gelijke kansen of gelijke toegang tot middelen voor zelfontplooiing en zelfstandigheid. Later verschoof de aandacht naar het bevorderen van sociale stijging door participatie – eerst vooral op de arbeidsmarkt, later ook in de samenleving als geheel. Met name in de periode vóór de kabinetten Lubbers was het gelijkheidsideaal dominant (hoewel ook het eerste paarse kabinet veel oog heeft voor ‘gelijke kansen’ tot zelfontplooiing) – waarbij de leuze ‘hoger onderwijs voor velen’ tekenend is. En onder de kabinetten Lubbers was er veel aandacht voor gelijke rechten, onder andere in de arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen. Tijdens diezelfde kabinetten Lubbers kwam evenwel ook het participatie-ideaal op.

Participatie in de economie en op de arbeidsmarkt werd onder Lubbers dominant in het vertoog over sociale mobiliteit – enerzijds in het waarborgen van een ‘zachte daling’ (sociale zekerheid), anderzijds in het bevorderen van de werkgelegenheid om individuen de kans te geven te stijgen via de weg van het werk. Dit perspectief van participatie via de arbeidsmarkt staat sindsdien centraal in het denken. Met name sinds het tweede paarse kabinet is daar evenwel een tweede vorm van het participatie-ideaal bijgekomen: maatschappelijke participatie. In het derde kabinet Lubbers was er al de sociale vernieuwingsagenda, die sociale stijging beoogde te bewerkstelligen door mensen uit een sociaal isolement te halen, maar het zijn vooral het laatste paarse kabinet en de daaropvolgende kabinetten Balkenende die sociale cohesie willen bevorderen vanuit de idee dat een vertrouwde en veilige sociale omgeving mensen helpt om te stijgen op de sociale ladder.

7.3 Conclusie 2: groeiende dominantie van belang collectief rendement

Samen met de opkomst van het participatie-ideaal in het vertoog over sociale mobiliteit vanaf de kabinetten Lubbers, zoals hierboven beschreven, zien we ook een gestage ontwikkeling in de richting van een dominante aandacht voor *collectieve* sociale mobiliteit. Waar het gelijkheidsideaal vooral vertrekt vanuit de idee van gelijke kansen tot zelfontplooiing, wordt het participatie-ideaal al snel geframed in het belang van het rendement voor *de* arbeidsmarkt of *de* samenleving.

Soms wordt in het regeringsbeleid verondersteld dat individuele stijging en collectieve stijging met elkaar samenvallen (werk is goed voor het individu en goed voor de beheersbaarheid van de collectieve lasten en de werkgelegenheid), soms wordt collectieve stijging zelfs boven het belang van individuele stijging gesteld (zoals in de morele ‘plicht’ om bij te dragen aan de arbeidsmarkt).

Aanvankelijk gaat het bij collectieve stijging vooral om economie, beheersbaarheid van de collectieve lasten en de werkgelegenheid – vooral onder Lubbers. Sociale mobiliteit wordt daarmee meer de vorm van ‘upgrading’ van de beroepsbevolking en krijgt een meer macro-economische connotatie. Later gaat het ook om maatschappelijke sociale stijging: in het vertoog over ‘sociale cohesie’ wordt het belang van een zekere samenhang in de samenleving vooral gezien als belangrijk voor het bevorderen van een stabiele en veilige maatschappelijke orde. Individuen worden in het vertoog van de kabinetten Balkenende medeverantwoordelijk geacht voor het oplossen van urgente maatschappelijke problemen.

7.4 Conclusie 3: variëteit in bewandelde ‘wegen’

Een laatste punt voor analyse zijn de specifieke ‘wegen’, die in het vertoog over sociale mobiliteit worden voorgesteld – de aangrijpingspunten waarop de overheid intervenueert om sociale mobiliteit te bewerkstelligen. De conclusie hier is dat de variëteit in bewandelde wegen groot is – en bovendien valt een groot deel van de in specifieke beleidsdomeinen bewandelde wegen buiten de scope van dit onderzoek. Een aantal dominante wegen in het vertoog is:

- *De weg van het werk*: Het hebben van ‘werk’ geldt in het beleid gedurende de gehele periode als een cruciale weg voor sociale mobiliteit. Deels omdat het de bron is voor het vergaren van inkomen, maar deels ook omdat het hebben van werk wordt gezien als een *vliegwielen* voor mobiliteit. Die weg verloopt in beide richtingen. Verlies van werk wordt gezien als de belangrijkste kracht achter sociale daling, samen met gezondheidsverlies. Veel beleid probeert hiertegen bescherming te bieden, onder andere door permanente of tijdelijke garantie van inkomen. Beleid biedt dan een ‘vangnet’ tegen de val als gevolg van het verlies van werk.

In opwaartse richting is de veronderstelde werking van het vliegwieltje dat het hebben van 'betaald werk' leidt tot het krijgen van beter werk en zodoende leidt tot opwaartse mobiliteit. Mobiliteit leidt tot méér mobiliteit en dat legitimeert omvangrijke investeringen waarbij 'de kost voor de baat uit gaat'. Dat laatste komt sterk terug in beleid dat erop gericht is mensen in geheel of gedeeltelijk gesubsidieerd werk onder te brengen: werk is dan niet zozeer een bron van inkomsten, maar een krachtige 'zet' in de richting van opwaartse mobiliteit, 'naar écht werk', in een 'échte baan'.

Daarnaast is veel beleid gericht op het creëren van gelijke toegang tot de arbeidsmarkt, bij voorbeeld door discriminatie tegen te gaan of door de mogelijkheden van kinderopvang te verruimen.

- *De weg van het onderwijs*: Scholing en onderwijs zijn in het beleid centrale wegen voor sociale mobiliteit, waarvan de resultaten in het gehele leven doorwerken. Ook hier geldt dat veel beleid is gericht op het bieden van gelijke toegang tot het onderwijs. Dat komt tot uitdrukking in de vorm van 'leerplicht' (gelijke toegang in de vorm van dwang tot deelname), tot het bieden van compensatie in de kosten (onder de kostprijs aanbieden, vormen van studiefinanciering en 'secundaire' subsidies, zoals reiskostenvergoedingen en gratis schoolboeken). Zo is vrees voor ongelijke toegang bijvoorbeeld een belangrijke motivatie om de leencomponent in de studiefinanciering beperkt te houden.

- *De weg van de netwerken*: Overheidsbeleid kan mensen geen sociaal netwerk aanreiken of opdragen, maar veel beleid is er wel op gericht om mensen van de baten hiervan te overtuigen. Het beleid staat vooral de laatste jaren vol van de nadruk op 'samen' en op 'meedoen'. Sociale participatie is een speerpunt van beleid.

Deze 'lijst' is allesbehalve uitputtend. Op tal van meer specifieke (maar hier niet onderzochte) beleidsterreinen spelen kwesties van sociale mobiliteit. Zo kan de *weg van de gezondheid* genoemd worden, die stelt dat mensen voldoende gezond moeten zijn (psychisch en fysiek) om deel te nemen aan werk en sociale processen. Gezondheid is op die manier gezien een noodzakelijke randvoorwaarde voor sociale mobiliteit en wordt bevorderd via een uitgebreid volksgezondheidstelsel. Voorts kan ook de *weg van de cultuur* genoemd worden, dat onder andere terugkomt in het beleid rond de publieke omroep, subsidies voor culturele instellingen en musea,

sponsoring van culturele festivals en in discussies over de oprukkende ‘low culture’, bijvoorbeeld in discussies over commerciële televisie en (in de meer recente periodes) computergames en internet.

8

Discussie: een discours in ontwikkeling

Deze voorstudie levert behalve een drietal conclusies ook een aantal overwegingen en discussiepunten op. Wij noemen hier een aantal thema's die naar onze overtuiging in verder onderzoek of denken over sociale mobiliteit een plaats zouden moeten krijgen.

8.1 Sociale mobiliteit als impliciet beleidsthema

Sociale mobiliteit is meestentijds een *impliciet* beleidsonderwerp. Er wordt meestal niet gesproken over sociale mobiliteit in zijn algemeenheid, maar over thema's als sociale ongelijkheid (bijvoorbeeld: teveel of te weinig, wel of niet iets aan doen), talenten die al dan niet voldoende benut worden, mensen die al dan niet voldoende kansen op ontplooiing hebben, arbeidsmarktinstituties die wel of niet goed werken, mensen (of groepen) die wel of niet voldoende 'meedoen', etc. Steeds gaat het dus over specifieke beleidsissues, waar binnen dat issue elementen van sociale mobiliteit aan de orde zijn.

8.2 Sociale mobiliteit en verantwoordelijkheid

Impliciet in veel beleid is ook de vraag wie het meest geschikt is om sociale mobiliteit te bewerkstelligen. Onder Lubbers werd wel duidelijk gekozen – de markt was de oplossing, een verstikkende overheid het probleem. Meer in het algemeen zien we vanaf de jaren tachtig dat de overheid langzaam probeert om in ieder geval een deel van de verantwoordelijkheid voor sociale mobiliteit terug te leggen bij het individu zelf. De overheid organi-

seert nog wel onverminderd de voorzieningen, maar doet meer een beroep op de individuele verantwoordelijkheid van mensen die er gebruik van maken. Dat kan overigens meer of minder dwingend, variërend van verbale nadruk op 'eigen verantwoordelijkheid' in een Troonrede, tot 'prikkel' in de vorm van korting op uitkeringen of belastingmaatregelen. Met name onder de kabinetten Balkenende zien we echter een verschuiving van wat onder 'eigen verantwoordelijkheid' wordt verstaan: het wordt steeds vaker opgevat als medeverantwoordelijkheid, dat wil zeggen als een dringende oproep aan de burger om bij te dragen aan de doelen van het overheidsbeleid (zoals sociale cohesie en veiligheid). Het beeld is hier niet meer de terugtrekkende overheid van Lubbers I, maar de overheid die tot in specifieke wijken intervineert om *samen* met burgers de leefbaarheid te vergroten.

8.3 Sociale mobiliteit als plicht

Er lijkt een ontwikkeling zichtbaar van sociale mobiliteit als een *recht*, naar een wat meer abstract benoemde *maatschappelijke plicht*. Vooral in de vroege perioden wordt in het beleid nadrukkelijk gesproken over het recht van individuen op het volledig kunnen ontplooiën van hun aanwezige talenten. Het overheidsbeleid is dan heel sterk gericht op het wegnemen van barrières daarvoor en het aldus zorg dragen voor gelijke toegang. Na Lubbers veranderen veel rechten langzaam in een plicht, bijvoorbeeld in het vinden van werk, het deelnemen aan maatschappelijke netwerken, tot en met het deelnemen aan 'vrijwilligerswerk', waar op sommige momenten bijna morele verplichtingen aan verbonden zijn. Het benutten van de individuele talenten is niet zozeer iets waar het betreffende individu belang bij heeft en dat in zijn 'welbegrepen eigenbelang' is om zich te ontwikkelen, maar het wordt steeds meer een maatschappelijke plicht om het eigen talent optimaal te benutten en daarmee iets voor de samenleving te betekenen. De druk op het aannemen van werk voor mensen die in een uitkering verkeren is een voorbeeld van de 'naleving van de plicht' tot participatie.

Deze 'plicht' valt deels samen met de nadruk op collectieve sociale stijging (en de bijdrage van individuele burgers daaraan) ten faveure van individuele sociale stijging. De Franse filosoof Michel Foucault omschrijft regeren als een zaak van 'effective and productive management of populations', waarbij het steeds gaat om "[...] working upon the ways

in which individuals regulate their own behavior [...] to ensure this is consonant with the interests of the state” (Pierson 2004:75). Nu hoeven we Foucault niet te volgen in zijn idee dat de overheid handelt uit eigenbelang – wij zouden even goed de stelling kunnen verdedigen dat het vooral gaat om de belangen van de samenleving als geheel – om de dynamiek die hij beschrijft te herkennen in sociale mobiliteitsbeleid (zeker als we kijken naar het hoger onderwijsbeleid).

8.4 Sociale mobiliteit en de intolerantie voor sociale daling

Een relatieve constante in de analyse is het denken en spreken over sociale mobiliteit als een fenomeen dat vanzelfsprekend bij voorkeur ‘opwaarts’ moet zijn. Stijging wordt gestimuleerd, daling wordt voorkomen of zoveel mogelijk gecompenseerd. De overheid intervineert op veel plaatsen vanuit het argument de opwaartse beweging van individuen of groepen te ondersteunen. Daarnaast is overheidsbeleid gericht op het compenseren en dempen van eventuele daling van individuen of zelfs groepen. In de balans hiertussen is geen wezenlijke verschuiving zichtbaar, al wordt geprobeerd om het dempen van de daling steeds meer te presenteren als een opstap naar opwaartse mobiliteit.

Hoewel wij geen internationaal vergelijkende studie hebben verricht, is ons vermoeden dat de intolerantie voor daling in Nederland sterker zal zijn dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Daling wordt hier niet zozeer gezien als een risico dat de logische keerzijde van de kans op stijging vormt, maar als een ongewenst effect dat tegen elke prijs voorkomen of in ieder geval verzekerd moet worden. En omgekeerd, individuele sociale stijging zal in Nederland wellicht minder worden gewaardeerd dan in de vs – excessieve rijkdom wordt hier genivelleerd via het belastingstelsel, maar ook beleid voor ‘excellente studenten’ komt slechts moeizaam op gang aangezien differentiatie in collegegeld vooralsnog geen optie is.

Bij dit alles valt bovendien op dat het voorkomen van en verzekeren tegen daling in sterke mate collectief wordt ingevuld – via overheidsbeleid of via collectieve regelingen – waar goed denkbaar is dat in andere landen dat risico meer gelijkmatig over overheid, individu en eventuele maatschappelijke organisaties verdeeld is.

8.5. Sociale mobiliteit en de meritocratie

Veel van de gelijkheidsidealen uit de jaren zeventig van de twintigste eeuw zijn ingegeven door de gedachte dat de sociale stijging van mensen niet tot stand moet komen op basis van afkomst of rijkdom, maar op basis van talent en kunde. Vooral in het hoger onderwijsbeleid komt dit pregnant tot uitdrukking. Verbonden aan deze gedachte is de idee van de meritocratie – een heerschappij op basis van verdienste. Keerzijde hiervan is de ‘dwang’ tot presteren – de prikkels die de regering organiseert waarden steeds een presterend individu: hard werken, hard studeren. Dat roept evenwel de vraag op wat er gebeurt met de mensen die niet meekunnen in deze prestatiesamenleving. Concreet: de enorme stijging in de deelname aan het hoger onderwijs heeft een zeer brede ‘top’ van de meritocratische piramide gecreëerd, maar daarmee ook een tweedeling met de burgers die geen hoger onderwijs hebben gevolgd. De paradox is hier dat het ‘succes’ van het hoger onderwijsbeleid heeft geleid tot een maatschappelijk selectiemechanisme waarbij het hebben van een hoger onderwijsdiploma in veel kringen de minimale ‘standaard’ is geworden om ‘geslaagd’ te kunnen zijn.

8.6. Sociale mobiliteit en doelgroepenbeleid

Interessant is ook dat in de loop van de onderzochte periode het beleid rond sociale mobiliteit zich steeds meer lijkt te gaan richten op *doelgroepen*. Het individu is niet per se uit beeld verdwenen, maar is met de tijd als het ware op bepaalde eigenschappen *geclusterd* geraakt. In de jaren na de oorlog is mobiliteit nadrukkelijk een ‘algemeen’ thema, in die zin dat er dan nog expliciet over beschavingsidealen en over onderwijs als factor van sociale mobiliteit wordt gesproken. Beleid is ‘goed voor iedereen’. Al snel lijkt dat een algemeen aanvaard uitgangspunt te zijn, het is vanzelfsprekend dat onderwijs ‘goed is’, en richt het debat zich steeds meer op specifiek beleid voor specifieke groepen. De aandacht richt zich niet meer op het geheel, maar op specifieke groepen ‘behoevenden’. We zien bijvoorbeeld veel beleid rond de volgende groepen, waarbij we ‘categorie’ steeds relativëren, omdat onduidelijk is wat de precieze afbakening van deze groep is:

1. ‘Allochtonen’: beleid gericht op taalbeheersing, culturele participatie, anti-discriminatie, gezondheidszorg, specifiek onderwijsachterstandenbeleid.

2. *'Minima'*: beleid gericht op de laagste sociale inkomensgroep, waarbij interessant is dat onder Lubbers een onderscheid wordt gemaakt met 'échte minima'. Omdat mobiliteit hier kennelijk het minst vanzelfsprekend is, ziet de overheid hier een belangrijke rol en taak voor beleid weggelegd.
3. *'Jongeren'*: veel beleid richt zich specifiek op jongeren, 'regulier' en generiek in het onderwijs, maar ook met zeer veel specifieke programma's om bijvoorbeeld uitval te voorkomen of om bepaalde onderwerpen en accenten extra in het onderwijs aan te brengen.
4. *'Ouderen'*: er is zorg over de sociale mobiliteit van ouderen, zoals inkomensverlies en sociaal isolement, en daarvoor worden allerlei programma's gestart.
5. *'Herintredende vrouwen'*: sinds de jaren tachtig is dit een thema in het beleid. De idee is dat herintredende vrouwen ondersteund moeten worden in hun herintreden en dat daar een belangrijke rol voor overheidsbeleid is weggelegd.
6. *'Middenklasse'*: in de vroege decennia van onze analyse gaat het vooral om de vorming van een sterke middenklasse en om het ondersteunen van de ontwikkeling van de (lage) middenklasse. In de meest recente jaren van de analyse gaat het om zorgen over de middenklasse, die door de hoge lasten van beleid (bijvoorbeeld in de vorm van belastingen en heffingen) amper nog mobiel zou zijn.
7. *'Zwakkeren'*: beleid richt zich vaak op heel specifiek afgebakende groepen die door een bepaalde achterstand of handicap – psychisch, fysiek of sociaal – niet in staat zijn om gelijkwaardig te participeren. Deze categorie varieert van psychiatrische patiënten tot gehandicapten, kinderen met ADHD en arbeidsongeschikten. Steeds gaat het om mensen die door een bepaalde handicap een zwakkere positie bekleden en voor wie compenserende en/of ondersteunende maatregelen getroffen worden.

8.7. Wat sociale mobiliteitsbeleid moeilijk maakt

De analyse brengt drie prangende kwesties voor beleid in beeld, die maken dat sociaal mobiliteitsbeleid 'moeilijk' is. Dat kan leiden tot het verminderen van ambities voor beleid (minder beleid), tot het anders evalueren van beleid, of tot het bouwen van andersoortige arrangementen.

ten voor sociale mobiliteitsbeleid, die een meer beweeglijk en veerkrachtig karakter zouden kunnen hebben.

De eerste van de drie kwesties is de werking van *maatschappelijke reflexiviteit*. Reflexiviteit verwijst naar het leervermogen dat in systemen aanwezig is en waarmee systemen zich aanpassen aan de interventies die het beleidssysteem pleegt. Samenlevingen passen zich in veel gevallen bijzonder snel aan beleidsimpulsen aan. In dat opzicht is de samenleving erg gevoelig voor centrale sturing. De tragiek van het overheidsbeleid is dat de richting van de maatschappelijke dynamiek vaak moeilijk voorspelbaar en slecht 'stuurbaar' is. Overheidsbeleid gericht op sociale stijging of daling kampt dus per definitie met het probleem van reflexiviteit van het object van sturing.

In onze analyse is de reflexiviteit van mobiliteitsbeleid goed zichtbaar. Zo worden in elke periode nieuwe pogingen ondernomen om een vangnet op te tuigen om sociale neergang tegen te gaan, bijvoorbeeld bij verlies van werk of bij het ontstaan van een arbeidshandicap. Mensen behouden in de arrangementen weliswaar een 'gelijke welvaart', maar verliezen door het beleid hun kansen op mobiliteit. Het breken van de val leidt dan effectief tot verlamming, en op termijn dus alsnog tot achteruitgang. Opeenvolgende regeringen kampen op deze manier min of meer met een 'erfenis' van arrangementen uit eerdere perioden, die als sedimentaire lagen over het beleidsdomein heen liggen. Sociale mobiliteitsbeleid begint zodoende ook nooit echt opnieuw – alleen bij nieuwe doelgroepen of domeinen – maar bouwt steeds voort op eerdere pogingen.

Iets vergelijkbaars geldt voor beleid gericht op het reduceren van 'achterstanden'. Hier treden *waterbedeffecten* op: het wegnemen van de ene achterstand veroorzaakt een andere achterstand of brengt deze in beeld. Als we aannemen dat er in een samenleving nooit volledige gelijkheid zal zijn, dan zullen er altijd achterstanden bestaan, zowel in kansen als in uitkomsten. Daarbij is het effect van 'achterstandenbeleid' deels ook dat de vermeende achterstand ermee wordt bevestigd, bekrachtigd en daarmee versterkt. Positieve discriminatie heeft evidente opbrengsten, maar het versterkt daarnaast ook bestaande beelden. Daarbij is bovendien steeds de vraag wat de legitimatie is of kan zijn voor het 'voortrekken' van de ene groep, voor het compenseren van de ene soort achterstand, en voor het achterwege laten van die steun aan anderen.

Een tweede kwestie voor het overheidsbeleid gericht op sociale mobiliteit is dat de overheid nauwelijks grip kan krijgen op de problemen en groepen waarop het zich 'wil' richten. Groepen zijn weliswaar analytisch te onderscheiden en uit te sorteren, maar moeilijk in concrete maatregelen te vangen en te vatten. Een belangrijke oorzaak hiervoor is de beperkte invloed die de overheid heeft op het probleemveld, bijvoorbeeld omdat de handelingsopties maar zeer ten dele door de overheid beïnvloed kunnen worden. De overheid kampt met een 'interventieparadox' (Noordegraaf 2004): *de overheid moet veel, maar kan weinig*. De opgaven zijn talrijk, maar de mogelijkheden zijn beperkt en soms zelfs louter symbolisch.

Het onderzoek geeft hiervan enkele interessante illustraties. Hoewel de ambities in de meeste kabinetten groot zijn, zijn de mogelijkheden beperkt. De kabinetten doen veel, ze starten veel op en introduceren allerlei programma's, maar de kern van het probleem blijft voor overheidsinterventie ongrijpbaar: mensen moeten zelf hun kansen herkennen, deze benutten en de opbrengsten vervolgens zo borgen dat ze duurzaam blijken. Veel overheidsbeleid grijpt noodgedwongen in op omstandigheden, omdat de talenten en handelingen van individuen maar moeilijk te beïnvloeden zijn. Alleen in het onderwijs (leerplicht, Cito-toetsen voor talentherkenning, selectie) en deels op de arbeidsmarkt (uitkeringen korten, belastingmaatregelen, arbeidsvraag subsidiëren) kan de overheid relatief direct in het gedrag interveniëren. Veel overheidsbeleid is gericht op het creëren van condities voor individuen, meer of minder dwingend, meer of minder ideologisch geladen. Beleid krijgt daarmee een sterk symbolische dimensie: de overheid verlaagt drempels en neemt barrières weg, maar dat is iets anders dan dat sociale mobiliteit wordt gerealiseerd.

De derde kwestie op het terrein van sociale mobiliteit is de *afstand tussen politieke ideologie en maatschappelijke praktijken*. De 'kunst' en 'kwaliteit' van ideologie ligt besloten in de overtuigingskracht en de verbeeldingskracht ervan in het maatschappelijk debat, niet in de praktische toepasbaarheid ervan. Zo kan de situatie voortbestaan dat er in nagenoeg alle politieke programma's en ook in veel beleid, wordt gestreefd naar duidelijkheid en eenvormigheid in de aanpak van problemen, terwijl buiten de retorische constructie van die argumentaties een heel andere realiteit geldt. De oorzaak van het (voort)bestaan van veel 'hardnekkige' beleidsproblemen komt niet voort uit het gebrek aan een goede en gecoördineerde inspanning om ze in kaart te brengen, te kennen en te managen, maar aan een

inherente ambiguïteit en meervoudigheid van het probleem zelf. Meerdere waarden zijn in het geding, verschillende logica's doen opgeld en uiteenlopende doelen, belangen en perspectieven komen in praktijken samen. Hierdoor ontstaat er bijna per definitie een grote kloof tussen enerzijds de politiek-ideologische constructie van doelen als 'verheffing' en 'mobiliteit', en anderzijds de maatschappelijke praktijken waarin die vorm zouden moeten krijgen. Zo zijn uitvoeringstekorten en teleurstellingen over uitblijvende (of tegengestelde) prestaties ingebakken in de aard van ambities. Ambities zijn vaak niet zozeer 'te hoog', als een lat die hoger ligt dan er gesprongen kan worden, maar ze impliceren het bestaan van een zinvolle lat die ergens buiten ligt. In de praktijk is er geen duidelijke lat, maar zijn er meer. En vaak niet gelijkvormig. Dat geldt in het bijzonder voor beleid gericht op sociale mobiliteit, omdat het niet alleen maatschappelijk zeer complex 'is', maar omdat het ook nog eens de kern van veel van de politieke ideologieën raakt. Sociale mobiliteit is bij uitstek een 'wicked problem', waarbij niet alleen de kennis over het probleem omstreden is (o.a.: wat is het, waar komt het door, hoe is het te beïnvloeden?), maar waarbij ook geen overeenstemming is over de achterliggende waarden (o.a.: wiens verantwoordelijkheid is het, hoe om te gaan met statusverschillen, welke balans tussen verheffing en verevening is wenselijk?).

Deze laatste kwestie is zichtbaar in elke onderzochte periode. Niet alleen ontbreekt het de kabinetten aan duidelijke kennis over 'interventies die werken', ook de vraag naar het nut en de begrenzing ervan verdeelt de politiek ten diepste. Niemand is 'tegen' sociale mobiliteit, maar de overheidsinterventies op dit vlak zijn wel steeds omstreden. Daarom zijn ze ook zo beweeglijk met de tijd. De opvattingen over dit vraagstuk blijken sterk tijdgebonden en diep verankerd met de tijdgeest en met ideologische mode. Daarnaast is de economische situatie van groot belang; ten tijde van bezuinigingsoperaties vlakken de ambities af en worden ze meer retorisch en minder interventionistisch van aard. Oproepen tot fatsoen ('fatsoen moet je doen') is iets anders dan daar een grootschalig en kostbaar programma beleidsmaatregelen aan koppelen. Daarmee krijgt veel beleid op dit terrein ondanks de sterk ideologische lading – het streven naar idealen – juist iets opportunistisch. Hoewel de argumentaties juist 'lange termijngericht' en 'fundamenteel' zijn, wisselt de invulling sterk en vaak. Vooral de onderzochte cases zijn wat dat betreft zeer sprekend. Grote systemen fungeren als proeftuinen voor onbewezen onderwijsconcepten om volatiele ideo-

logieën te ondersteunen. In en rond het denken over arbeidsparticipatie gebeurt hetzelfde. Er is een stortvloed aan grote en kleinere veranderingen in het beleid te onderscheiden. Dat zou een uitdrukking van bewust 'trial and error' en 'leren' kunnen zijn, maar het is waarschijnlijk meer een zaak van snel veranderende ideologie.

8.8 Tot besluit

Het onderzoek nodigt uit tot reflectie op de ambities en handelingsrepertoires. De betekenis van het onderzoek is niet dat het een finaal antwoord geeft op de richting van sociale mobiliteitsbeleid, of dat het daarmee 'afrekent'. Het nut van het onderzoek is volgens ons dat het debat verbreedt en 'opent' voor discussie over wat de overheid wil en kan op het terrein van sociale mobiliteit. Er is in de voorgaande decennia een omvangrijk web van allerhande maatregelen in een veelheid aan domeinen ontstaan, dat bovendien sterk uiteenlopende motieven ondersteunt (en voor een deel ook weer tegenwerkt). Wie het beleid ten aanzien van sociale mobiliteit wil bestuderen en heroverwegen zou dat vanuit die volle breedte moeten doen, zo is althans onze suggestie. Het zou daarbij volgens ons idee ook moeten gaan om meer dan een instrumentele afweging van het in te zetten beleid alleen. De afweging zou breder kunnen en moeten zijn. Wat is de rol van de overheid op dit terrein eigenlijk en wat zijn daartoe de mogelijkheden? Wat doen andere partijen? Welke conceptuele vernieuwing is mogelijksterwijs nodig om ook de instrumenten en programma's gericht op sociale mobiliteit anders en beter in te zetten? En hoe kan de balans tussen de rol van de overheid, maatschappelijke partners en individuen vorm krijgen?

We beseffen dat ons onderzoek op deze vragen geen antwoord geeft. We hopen dat we hebben bijgedragen aan het scherper of meer indringend en dwingend stellen van deze vragen, vanuit de overtuiging dat met het stellen van de vragen het vinden van goede antwoorden een stap dichterbij komt.

Literatuur

- Beveridge, W. Social Insurance and Allied Services (The Beveridge Report). London, 1942. http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19__07__05_beveridge.pdf
- Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory? In: *American Sociological Review*, jg. 19, nr. 1, p. 3–10.
- Bottero, W. (2005). *Stratification: social division and inequality*. Londen: Routledge.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction: a social critique of the judgement of taste*. Londen: Routledge.
- Bovens M. en A. Wille (2009). *Diploma Democracy. On the tensions between meritocracy and democracy*. Utrecht/Leiden: Brill.
- Breiger, R.L. (1990). *Social mobility and social structure*. Cambridge: Cambridge University Press .
- Briggs, X.D. (1997). Moving up versus moving out: neighborhood effects in housing mobility programs. In: *Housing Policy Debate*, jg. 8, nr. 1, p. 195–234.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2008). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Bronneman-Helmers, R. (2006). *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Cardano, M., G. Costa en M. Demaria (2004). Social mobility and health in the Turin longitudinal study. In: *Social science & medicine*, jg. 58, nr. 8, p. 1563–1574.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide through Qualitative Analysis*. Londen: Sage.
- Commissie Dijsselbloem (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: SDU.
- Daalen, R. van en A. de Regt (2004). Verborgene krenkingen in het onderwijs. Kanttekeningen bij meritocratisering. In: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jg 31, nr. 4, p. 527–541.
- Foucault, M. (1994). *Power*. New York: New Press.

- Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 en 2004. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Hoogste goed, Het (2007). De strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid. Den Haag: Ministerie van ocw.
- Inglis, D. en J. Bone (2006). *Social stratification: critical concepts in sociology*. Londen: Routledge.
- Inspectie van het Onderwijs (1998). *Onderwijsverslag over het jaar 1997*. Den Haag: SDU.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek vmbo (2005). *Het vmbo. Beelden, feiten en toekomst*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kloek, J. en K. Tilmans (2002). *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21^{ste} eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Mares, P. (2000). Poverty, marginalisation, social exclusion. In: *Sociologicky Casopis*, jg. 36, nr. 3, p. 285–297.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1975). *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004). *Koers vo*. Den Haag: SDU.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- Onderwijsraad (2000). *Agenda voor een herijking van de basisvorming*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Orloff, A.S. (1993). Gender and the social rights of citizenship. The comparative-analysis of gender relations and welfare states. In: *American Sociological Review*, jg. 58, nr. 3, p. 303–328.
- Pichler, F. en C. Wallace (2009). Social capital and social class in Europe: the role of social networks in social stratification. In: *European Sociological Review*, jg. 25, nr. 3, p. 319–332.
- Pierson, C. *The modern state*. Londen: Routledge.
- Pinkster, F.M. (2008). *De sociale betekenis van de buurt: een onderzoek naar de relatie tussen het wonen in een arme wijk en sociale mobiliteit*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Profielcommissies (2006). *Bruggen tussen Natuur en Maatschappij, ontwerpadvies*. Profielcommissie Natuur en Techniek/Natuur en Gezondheid, Profielcommissie Economie en Maatschappij/Cultuur en Maatschappij. Enschede: SLO, p. 109–116.

- Regeerakkoorden kabinetten Lubbers I, Lubbers II, Lubbers III, Kok I, Kok II, Balkenende I, Balkenende II en Balkenende IV.
- Regeringsverklaringen kabinetten Lubbers I, Lubbers II, Lubbers III, Kok I, Kok II, Balkenende I, Balkenende II, Balkenende III en Balkenende IV.
- Rinnooy Kan, A. H. G. et al. (2006), *Leren excelleren. Talenten maken het verschil*, rapport van de werkgroep Leren excelleren. Den Haag: Innovatieplatform.
- Steijn, B. (1997). Ongelijkheid en klassen in Nederland en België. Een bespreking van enkele recente studies. In: H. De Witte en I. Glorieux, *Strijd om klasse: discussies over de relevantie van het klasse-begrip*. In: *Tijdschrift voor Sociologie*, jg. 18, nr. 1–2, p.251–266.
- Thomassen, J., K. Aarts en H. van der Kolk (2000). *Politieke Veranderingen in Nederland 1971–1998: Kiezers en de Smalle Marges van de Politiek*. Enschede/Den Haag: SDU uitgevers.
- TK (1968/1969). Bestuurshervorming universiteiten en hogescholen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1968/1969, nr. 10194.
- TK (1975/1976). Hoger Onderwijs in de Toekomst. Tweede Kamer, vergaderjaar 1975/1976, nr. 13733.
- TK 1977/1978. Hoger Onderwijs voor velen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1977/1978, nr. 15034.
- TK 1985/1986. Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985/1986, nr. 19253, nr. 1 en 2.
- TK (1989/1990). Kabinetscrisis en formatie 1989. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, nr. 21132, nr. 8.
- Troonredes uit de jaren 1983 t/m 2009.
- Werf, M. P. C. van der, M. J. Lubbers en H. Kuyper (1999). *Onderwijsresultaten van vocl '89 en vocl '93 leerlingen*. Groningen: GION.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlage 1

Samenstelling onderzochte kabinetten:

- Lubbers 1 (CDA, VVD)
- Lubbers 2 (CDA, VVD)
- Lubbers 3 (CDA, PvdA)
- Paars (KOK) 1 (PvdA, VVD, D'66)
- Paars (KOK) 2 (PvdA, VVD, D'66)
- Balkenende I (CDA, VVD, LPF)
- Balkenende II (CDA, VVD, D'66)
- Balkenende III (CDA, VVD – minderheidskabinet)
- Balkenende IV (CDA, PvdA, CU)

Over de auteurs

Martijn van der Steen is bestuurskundige en historicus. Hij is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur . Hij promoveerde aan de Universiteit van Tilburg op een proefschrift over het vergrijzingsdiscours en de betekenis van toekomst in het openbaar bestuur.

Rik Peeters is bestuurskundige en politiek-filosoof. Hij is bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur werkzaam als onderzoeker. Tevens bereidt hij aan de Universiteit van Tilburg een proefschrift voor over de betekenis van preventiedenken in beleid en openbaar bestuur.

Mark Pen is sociaal geograaf en als senior onderzoeker verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij werkzaam voor het Rathenau Instituut en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Hij promoveerde aan de Technische Universiteit Delft op een proefschrift naar prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek.

Overzicht van uitgebrachte publicaties

Adviezen

Vierde raadsperiode 2009-2012

- 46 Polariseren binnen onze grenzen. (2009)
- 45 De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en de overheid. (2009)

Briefadviezen:

- Terug naar de basis. (2010)
- Sociaal bezuinigen. (2010)
- De toekomst van de bestuurlijke inrichting. (2010)

In samenwerking met de RVZ. Investeren rondom kinderen. (2009)

Derde raadsperiode 2005-2008

- 44 De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)

- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden van maatschappelijke ondersteuning. (2005)
In samenwerking met de rvz. Versterking voor gezinnen. (2008)

Tweede Raadsperiode 2001-2004

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
32 Toegang tot recht. (2004)
31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)
22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)
18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
17 Instituten in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

In samenwerking met ACVZ. Inburgering. (2003)

In samenwerking met ROB. Etniciteit, binding en burgerschap. (2001)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. (2001)

Eerste raadsperiode 1997-2000

15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)

14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de
Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar
vanzelfsprekendheid'. (2000)

13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)

12 Alert op vrijwilligers. (2000)

11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de
sociale infrastructuur. (2000)

10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het
publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)

9 Nationale identiteit in Nederland. (1999)

8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw
evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)

7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen
en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)

6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en
normen. (1998)

5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk.
(1997)

4 Kwaliteit in de buurt. (1997)

3 Werkloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)

2 Stedelijke vernieuwing. (1997)

1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

In samenwerking met de RVZ. Gezond zonder zorg. (2000)

In samenwerking met de RVZ. Verslavingszorg herijkt. (1999)

In samenwerking met de RVZ. Zorgarbeid in de toekomst. (1999)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools.
(1998)

Onderzoeken

- Je voelt het gewoon. Een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in Amsterdam-Noord. D. Zeldenrijk. (2010)
- De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in regeringsbeleid. M. van der Steen, R. Peeters en M. Pen. (2010)
- Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en daling in Nederland. J. Tolsma en M.H.J. Wolbers. (2010)
- Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg. J. van der Meer. (2010)
- Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering. RMO/VOM (red.). (2010)
- Stem geven aan verankering. RMO. (2009)
- Beperkt maar niet begrensd. RMO (red.). (2009) Webpublicatie.
- Bericht van de werkvloer. J. van der Meer. (2009) Webpublicatie.
- Polarisatie. Bedreigend en verrijkend. RMO (red.). (2009)
- Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief. RMO. (2008)
- Levensvraagstukken: de sociale context van ongewenste zwangerschappen en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)
- 30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda. K. van Beek en Y. Zonderop (red.). (2006)
- Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.). (2006)
- Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde. (2006)
- Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)
- Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)
- Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)
- Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
- Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)
- Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)

Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie.

J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)

“Nee, ik voel me nooit onveilig”. Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)

Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)

Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. I. Groot en A. Heyma. (2004)

Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)

Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl

De laatste decennia kenmerken zich door generaties die steeds een trede hoger op de maatschappelijke ladder uitkomen dan hun ouders. Ze hebben een hoger opleidingsniveau en kennen meer welvaart. In *De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in regeringsbeleid* laten onderzoekers van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) zien langs welke idealen en wegen het regeringsbeleid inzake sociale mobiliteit de afgelopen decennia is vormgegeven.

Martijn van der Steen, Rik Peeters en Mark Pen zijn verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en is een achtergrondstudie voor het adviestraject 'Sociale stijgers en dalers'.

De RMO is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

ISBN 9789077758175

NUR 740

www.adviesorgaan-rmo.nl

